



**Précarité sociale : quand les mailles s'en mêlent. Etude
des découpages territoriaux de l'action
sociale départementale et de la politique de la Ville en
Ile-de-France**

Antonine Ribardière

► **To cite this version:**

Antonine Ribardière. Précarité sociale : quand les mailles s'en mêlent. Etude des découpages territoriaux de l'action sociale départementale et de la politique de la Ville en Ile-de-France. Géographie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2005. Français. NNT : . tel-00012171

HAL Id: tel-00012171

<https://theses.hal.science/tel-00012171>

Submitted on 22 Apr 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Université Paris I Panthéon-Sorbonne
U.F.R. de Géographie
2005**

Thèse de doctorat de Géographie
Présentée et soutenue publiquement le 15 décembre 2005

Antonine RIBARDIERE

Précarité sociale : quand les mailles s'en mêlent.

Etude des découpages territoriaux de l'action sociale
départementale et de la politique de la Ville
en Ile-de-France

sous la direction de Thérèse SAINT-JULIEN,
Professeur, Université Paris I

Année :

Numéro de bibliothèque :

Membres du jury :

Pierre BECKOUCHE, Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Michel BUSSI, Professeur à l'Université de Rouen (rapporteur)

Claude GRASLAND, Professeur à l'Université Paris VII Jussieu

Thérèse SAINT-JULIEN, Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne (directrice)

Raymonde SECHET, Professeur à l'Université Rennes II Haute Bretagne (rapporteur)

Nicole SMADJA, Chef de la Mission ville régionale

REMERCIEMENTS

Mes remerciements s'adressent tout d'abord à Thérèse Saint-Julien pour avoir accepté de diriger cette recherche, pour avoir été à l'écoute de mes interrogations, qu'elle a toujours su guider de manière constructive avec une grande patience et une grande générosité.

Je dois une reconnaissance particulière à Michèle Béguin pour sa confiance et son soutien depuis le premier jour où j'ai poussé la porte du DESS de cartographie (Université Paris I–Panthéon-Sorbonne – ENSG) jusqu'à l'aboutissement de ce travail.

Un double remerciement à Jean-Christophe François pour avoir toujours fait preuve d'une grande disponibilité à mon égard et pour m'avoir fait partager sa connaissance fine de la géographie sociale de l'Ile-de-France.

Ma plus grande gratitude va aux personnes qui m'ont accordée un entretien et sans lesquelles cette thèse n'aurait pu aboutir. Elles sont citées nommément en annexe.

J'adresse mes sincères remerciements à la délégation régionale de l'INSEE qui a mis à ma disposition des données nécessaires pour cette recherche et pour m'avoir offert un accueil chaleureux dans ses locaux. Que Jean-Pierre Dablin, Marc Simon et Brigitte Debras en soient particulièrement remerciés. Je remercie également l'Iaurif et Gérard Lacoste, qui m'ont permise au tout début de cette thèse de participer à l'élaboration du SIG « Polville ».

Je tiens également à remercier Serge Paugam pour m'avoir accueillie dans son séminaire à l'EHESS, extrêmement stimulant pour la géographe que je suis.

Je remercie l'Equipe PARIS pour le cadre de travail exceptionnel qu'elle offre à ses doctorants. Que soient ici remerciés tout ceux qui sont intervenus à un moment ou un autre de l'élaboration, de la rédaction, de la correction, apportant qui une précision, qui une suggestion : Hélène Mathian et Claude Grasland pour leurs conseils avisés, Malika, Eugénie pour leur soutien indéfectible, ainsi que Clarisse, Céline, Liliane, Marianne, Renaud ... et tous les autres.

Il me faut également exprimer ma reconnaissance envers mes relecteurs « professionnels », Bénédicte Madelin, François Bigot et Anne-Marie Ribardièrè.

Enfin, je remercie les grands-mères de Camille qui, par leur disponibilité, m'ont grandement aidée à finir cette thèse dans de bonnes conditions.

Cette page de remerciements ne saurait se clore sans mentionner Antony, si cher et si précieux.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	3
Partie 1 – Etudier les territoires de l’action publique contre la précarité.....	9
Chapitre 1. L’action sociale départementale et la politique de la ville, deux politiques publiques contre la précarité sociale.....	12
Chapitre 2. Approche spatiale et choix méthodologiques	39
Partie 2 – Précarité sociale : formes sociales, formes spatiales	57
Chapitre 3. Caractéristiques de la précarité dans la société française contemporaine .	61
Chapitre 4. La division sociale de l’espace francilien du point de vue des inégalités de richesse des ménages	75
Chapitre 5. Les contextes locaux de la précarité sociale	91
Partie 3 – Les découpages de l’action sociale départementale, entre territoires professionnels, territoires de gestion et territoires politiques	133
Chapitre 6. A chaque département, ses logiques de découpages	137
Chapitre 7. Le dessin des « circonscriptions d’action sociale »	159
Chapitre 8. La mise en œuvre de l’action sociale dans les maillages.....	197
Partie 4 – Les découpages de la politique de la ville, au-delà de la discrimination territoriale positive ?	251
Chapitre 9. Les cadres locaux de la mise en œuvre de la politique de la ville	255
Chapitre 10. Les contrats de ville franciliens	275
Chapitre 11. Positions et usages des quartiers prioritaires	305
CONCLUSION GENERALE	339
ANNEXES	347
BIBLIOGRAPHIE	439
TABLE DES FIGURES	455
TABLE DES TABLEAUX	457
TABLE DES MATIERES	459
CARTE DE LOCALISATION DES 626 COMMUNES URBAINES FRANCILIENNES (HORS TEXTE)	

INTRODUCTION GENERALE

Au début des années 80, la France semble découvrir une « nouvelle pauvreté », faite d'une fragilité économique et sociale qui affecte une population au profil bien éloigné des pauvres de la période précédente. Au cours de cette dernière période, en reprenant les termes employés par René Lenoir en 1974, on pourrait dire que l'exclusion était analysée sous l'angle de « l'inadaptation sociale »¹. Une vingtaine d'années plus tard, Robert Castel (1995) évoque tous les « normaux devenus inutiles », victimes de la dégradation du marché de l'emploi. Ainsi, au fil des années, la précarité sociale d'une frange importante de la population s'est installée comme caractéristique essentielle de la société française – et des sociétés occidentales en général. Multiforme, cette précarité ressort dans le débat public tantôt liée à la question du chômage et du développement des formes d'emplois instables, tantôt liée à la question de la progression des votes extrêmes et enfin, de façon récurrente, en relation avec la question des « banlieues à problèmes ». En effet, la concentration spatiale de la précarité sociale dans certains quartiers des grandes villes a cristallisé bon nombre de débats, nourris des représentations pour le moins schématiques véhiculées par les médias mais également par des travaux scientifiques, lesquels se sont attachés à rendre visible cette « misère du monde » (BOURDIEU P., 1993 ; DUBET F., LAPEYRONNIE D., 1992).

Multiplicité des dispositifs et enchevêtrement des maillages

Face à la montée en charge de la précarité sociale, l'action publique visant à la contrer s'est trouvée alimentée de dispositifs toujours plus nombreux, portés par des institutions multiples et mis en œuvre par un corps professionnel, celui des travailleurs sociaux, devenu au fil de son renouvellement fort hétérogène. Or cette complexité institutionnelle revêt une dimension territoriale spectaculaire, qui apparaît très directement dans la diversité des découpages du territoire utilisés pour mettre en œuvre l'action publique contre la précarité sociale. En effet, chaque institution s'est dotée de son propre maillage, qui semble ignorer le plus souvent le tracé des mailles d'action des autres intervenants. Face à cet entrelacs

¹ Même si cette lecture a pu faire débat à l'époque, comme le souligne Serge Paugam en introduction de *L'exclusion : l'état des savoirs* (1996).

parfaitement illisible au premier abord, on pense au constat sévère formulé par Jean Auroux dans son rapport au Premier ministre (1998) :

« Le découpage de notre territoire est devenu si extraordinairement complexe qu'il échappe désormais à la connaissance, voire à la compréhension du citoyen « moyen » (...). Il n'est pas normal en effet que l'on compte de 40 à 60 découpages administratifs divers dans chacune de nos régions : il y a là un gisement manifeste d'économies, de cohérence et de modernisation de l'Etat, attendues par la population dans sa vie quotidienne. » (p. IV-V).

La discordance des maillages de l'action publique contre l'exclusion surprend d'autant plus que ceux-ci n'apparaissent pas figés dans le temps. Au contraire, certains maillages sont soumis à des retouches, voire à des reconfigurations radicales.

Décloisonnement et coordination, les nouveaux mots d'ordre de l'action publique

Dans le même temps, les politiques publiques de lutte contre la précarité ont été investies de nouveaux mots d'ordres, au premier rang desquels figurent le « decloisonnement » et la « coordination ». Ceux-là visent non seulement à la réduction des éventuels effets de doublons, mais encore à l'appréhension globale des multiples facettes de la précarité sociale, tant à l'échelon des individus concernés, qu'à celui des territoires dans lesquels sont déclinées les différentes politiques publiques. Au regard du tableau brossé précédemment, on tient là un paradoxe : comment peuvent être coordonnées les mises en œuvre d'actions conduites dans des cadres territoriaux discordants ? Ce paradoxe est encore renforcé par la référence omniprésente au territoire dans la formulation des politiques publiques de lutte contre la précarité et ce, tant dans les lois qui les définissent, que dans les discours des acteurs qui la mettent en œuvre. Cette référence véhicule tout un champ lexical qui mériterait, en lui-même, une approche approfondie : le territoire renvoie à la *proximité*, aussi bien des bénéficiaires de l'action publique que des forces vives locales (élus, associations, acteurs économiques...), au *partenariat* entre acteurs, qui reposerait sur un *diagnostic partagé*, au *projet* d'action publique qui s'appuierait sur les spécificités des besoins et des ressources locales... Plus généralement, la « territorialisation » des politiques publiques serait garante de son *efficacité*.

Questions sur la signification des maillages de l'action publique contre la précarité

Pour dépasser ce paradoxe, à l'origine de notre questionnement, nous avons formulé l'hypothèse suivante : le contour des mailles associées à chaque politique publique a ses

raisons d'être, qu'il nous faut identifier, en les recherchant dans trois directions principales. Tout d'abord, du côté des logiques d'intervention des politiques publiques concernées. Ensuite, du côté des enjeux plus ou moins explicites, qui peuvent être associés à une politique publique donnée. Enfin, du côté de la cible des politiques publiques, autrement dit de la précarité sociale elle-même. Nous avons ainsi souhaité confronter le tracé des mailles de l'action publique, avec les formes de la répartition spatiale de la précarité sociale.

Par ailleurs, renversant la proposition selon laquelle la discordance des maillages de l'action publique contre la précarité ferait obstacle au partenariat entre professionnels d'appartenance institutionnelle différente, nous avons tenté de lire cette discordance comme le signe de difficultés à travailler ensemble. Plus généralement, nous avons cherché à comprendre le rôle des découpages du territoire dans la définition et dans la mise en œuvre d'une politique publique donnée, éventuellement en coordination avec d'autres politiques publiques.

Une telle approche nous a conduit à borner précisément notre objet d'étude. Plutôt que de chercher à considérer l'ensemble des politiques publiques investies dans la lutte contre la précarité – ce qui, en soi, nécessiterait de résoudre le problème épineux de la définition de ce champ d'action – il nous a semblé plus pertinent de mener une approche approfondie de quelques-unes de ces politiques. Deux d'entre elles se sont rapidement imposées. La première est l'action sociale départementale, mise en œuvre par les professions « canoniques » du travail social, parmi lesquelles on compte la figure historique de l'assistance sociale. La seconde est la politique de la ville, qui nous est apparue être un objet d'étude tout aussi incontournable, du fait de l'entrée territoriale qui la caractérise. Cette entrée territoriale revêt une double dimension. D'une part, la politique de la ville cible des *quartiers* qui concentrent des situations de précarités sociales, et non pas des personnes. D'autre part, cette politique a la spécificité de mettre en œuvre des projets d'action définis localement, et non pas des dispositifs identiques dans chacun des sites concernés. Il apparaît d'emblée que les fonctions des maillages utilisés pour mettre en œuvre l'action sociale départementale d'une part, et la politique de la ville d'autre part, ne sont pas équivalentes. Il s'agit dans un cas de la mise en œuvre locale d'une politique publique définie pour l'ensemble du territoire national et à l'égard de laquelle l'égalité d'accès doit être assurée pour chaque individu. En revanche, dans l'autre cas, la politique conduite est une politique d'exception, pensée et mise en œuvre pour des territoires particuliers, apparus comme très défavorisés. Dès lors, on s'attend à ce que dans chacun de ces deux cas, la définition des cadres territoriaux d'action non seulement

obéisse à des logiques spécifiques, mais encore recouvre des enjeux qui ne sont pas équivalents.

Terrains de recherche et point de vue adoptés

Définir de manière plus précise les fonctions des maillages de ces deux politiques publiques, apprécier les enjeux et les logiques des découpages, passe nécessairement par le choix d'un terrain d'étude. Le choix de la politique de la ville nous a, très naturellement, guidé vers un terrain d'étude urbain. La région Ile-de-France a ensuite été retenue. En raison de la variété des formes urbaines qui s'y déploient et de sa structure administrative, cette région offrait une grande richesse à l'approche comparative. En effet, l'agglomération francilienne a pour particularité de s'étaler sur plusieurs départements, ce qui autorise une comparaison des orientations des conseils généraux en matière d'action sociale. Par ailleurs, la mise en œuvre de la politique de la ville s'y appuie sur un grand nombre de contrats locaux, définissant 43 périmètres, correspondant chacun à un « contrat de ville ». Parmi ces périmètres, nous en avons retenu dix comme terrain d'étude privilégié (cf. annexe 3).

La question du *point de vue* à partir duquel devaient être observés et interrogés les maillages de l'action sociale départementale et de la politique de la ville était essentielle. Pour comprendre les raisons des découpages, il était indispensable de faire porter l'observation et la réflexion sur les institutions responsables des tracés territoriaux de ces politiques – les conseils généraux dans le cas de l'action sociale départementale, les communes et l'Etat ou ses représentants dans le cas de la politique de la ville. Il était tout aussi important de recueillir et de confronter les points de vue des professionnels locaux de ces politiques, pour lesquels les maillages constituent le cadre de travail. C'est également de leur point de vue que l'on peut tenter d'apprécier dans quelle mesure la discordance des maillages peut nuire aux partenariats, l'efficacité des maillages de l'action publique contre l'exclusion pouvant être appréciée selon ce critère. Mais nous n'oublions pas pour autant que l'action publique contre la précarité vise des personnes, et que c'est indéniablement de leur point de vue que le jugement d'efficacité prend tout son sens.

Que signifient, pour ces personnes, les maillages de l'action publique et les partenariats entre professionnels ? Que les mailles dans lesquelles œuvrent les différents travailleurs sociaux concordent ou pas, ce qui marque le parcours de celles qui ont affaire à eux est, d'une part, le nombre de personnes qu'il leur faut rencontrer, et devant lesquelles elles doivent, chaque fois, expliciter leur demande et, d'autre part, le nombre de déplacements

à effectuer. Autrement dit, la pluralité des inscriptions territoriales des politiques publiques prend ici davantage sens dans une logique de points, que dans une logique de mailles. Par ailleurs, le fait que les relations entre travailleurs sociaux soient facilitées et autorisent des partenariats constitue certainement un avantage, dans la mesure où les situations individuelles seraient ainsi mieux connues des différents intervenants et les réponses proposées, mieux adaptées. Encore qu'une telle hypothèse ne puisse s'imposer sans discussion. Du point de vue d'une personne qui dépend, dans une certaine mesure, de l'aide que peuvent lui accorder les travailleurs sociaux, le cloisonnement peut présenter certains avantages, en permettant d'adapter son discours à chaque interlocuteur ; plus généralement, le cloisonnement peut contribuer à préserver une marge de liberté vis-à-vis des institutions.

Très rapidement, il est apparu que la question des formes de la territorialisation de l'action publique se posait en des termes par trop différents pour les professionnels et pour les personnes destinataires des politiques, pour pouvoir être saisis dans le même mouvement. Nous avons donc décidé de privilégier le point de vue des professionnels, tout en gardant très présent à l'esprit que nous ne tenions là qu'une facette des effets potentiels de notre objet d'étude.

Enfin, ayant choisi d'ajuster au plus près l'état de la question à la compréhension fine du fonctionnement de la complexité territoriale de l'action publique contre la précarité en Ile-de-France, nous avons dû faire des choix dans les références bibliographiques analysées dans le fil du texte. Nous n'ignorons pas les apports qu'ont eu les innombrables recherches sur la précarité sociale, notamment anglo-saxonnes, sur les lectures hexagonales qui ont pu être faites de celle-ci². Nous n'ignorons pas davantage les expériences étrangères qui ont pu inspirer les politiques publiques françaises, notamment la politique de la ville. Nos interrogations plaçant au centre le travail « de terrain », nous avons cependant opté pour une démarche qui part moins d'une construction théorique *a priori*, qu'elle n'apporte à cette dernière les matériaux d'une étude de cas approfondie. Les références bibliographiques ont été sélectionnées en conséquence.

² On pense, par exemple, à la notion d'*underclass* développée par William J. Wilson (1987), ou à celle de ghetto particulièrement discutée par Loïc Wacquant (1992) et Hervé Vieillard-Baron (1994).

- **Les étapes de la recherche**

L'exposé de cette recherche est articulé suivant quatre parties. La première partie est une présentation du *cadre de l'étude*. Un premier chapitre définit l'action sociale départementale et la politique de la ville. Dans un deuxième chapitre, on justifie en premier lieu l'*approche spatiale* retenue dans ce travail et, par rapport à celle-ci, on précise les choix *problématiques* de l'ensemble de cette recherche. On présente ensuite les *outillages méthodologiques* qui ont été mobilisés.

La deuxième partie est structurée en trois volets, autour de la question de la *précarité sociale en Ile-de-France*, vue sous l'angle des *liens entre formes sociales et formes spatiales*. Elle propose en premier lieu une mise au point sur la notion de précarité sociale et plus particulièrement, sur les différentes approches qui permettent de l'appréhender (chapitre 3). Elle s'attache ensuite à contextualiser géographiquement la précarité sociale (chapitres 4 et 5), afin de bien saisir par la suite les relations entre le tracé et les usages des mailles de l'action publique contre la précarité d'une part, et les répartitions spatiales de cette précarité d'autre part.

Les deux parties suivantes sont consacrées aux significations et aux portées des découpages de l'action publique contre la précarité. La troisième partie porte sur les *découpages de l'action sociale départementale*. Elle vise à faire la part de ce qui, dans ces derniers, relève du « territoire professionnel », de ce qui répond plus directement aux exigences du territoire de gestion, ou du territoire politique. Dans ce cadre sont abordées successivement les spécificités départementales des logiques de découpage (chapitre 6), les morphologies des maillages qui découlent de ces dernières (chapitre 7) et enfin, les modalités de la mise en œuvre de l'action sociale dans ces différents maillages, en tenant compte des relations entre formes des mailles et méthodes d'action (chapitre 8).

La quatrième partie aborde les *cadres territoriaux de la « politique de la ville »*. Cette partie tente en premier lieu de définir les cadres locaux dans lesquels est mise en œuvre la politique de la ville (chapitre 9). Elle fait porter ensuite la réflexion à l'échelon de la ville elle-même, en interrogeant en particulier l'intercommunalité de la mise en œuvre de la politique de la ville (chapitre 10). Elle s'attache enfin à une analyse de la politique de la ville à l'échelon des « quartiers », pour mieux cerner les usages locaux et les représentations que cet outil de la politique de la ville suscite chez les professionnels (chapitre 11).

PARTIE 1.

ETUDIER LES TERRITOIRES DE L'ACTION PUBLIQUE CONTRE LA PRECARITE

Introduction

Cette étude porte sur des objets, les maillages territoriaux de l'action sociale départementale et de la politique de la ville, qui n'ont que l'apparence de la simplicité. Certains d'entre eux demeurent complètement inconnus du grand public ; ils sont associés à des politiques dont chacun a souvent entendu parler, mais qui ont fait l'objet d'un tel foisonnement législatif, que leur définition est devenue une affaire de spécialistes. Au-delà du cercle des « gens du métier », ces maillages apparaissent comme des abstractions bien étranges. Au fil de cette recherche, ils se révéleront comme des objets d'une grande complexité.

Un premier chapitre tente de définir avec précision le cadre de cette étude. Il présente les deux politiques publiques qui en sont l'objet, l'action sociale départementale et la politique de la ville, et resitue ces dernières dans leur contexte sociétal et institutionnel. Le second chapitre expose et justifie en premier lieu le choix d'une entrée spatiale et l'importance accordée aux maillages territoriaux dans l'analyse de ces politiques publiques de lutte contre la précarité sociale. Il présente ensuite les choix méthodologiques qui ont été associés à cette approche.

CHAPITRE 1.

L’ACTION SOCIALE DEPARTEMENTALE ET LA POLITIQUE DE LA VILLE, DEUX POLITIQUES PUBLIQUES CONTRE LA PRECARITE SOCIALE

L’action publique contre la précarité sociale forme un paysage complexe. L’observateur non averti y reconnaîtra quelques figures familières – l’assistance sociale ou l’éducateur –, quelques dispositifs phares, tels que le RMI, quelques institutions attendues – la commune ou le département. Il s’interrogera ensuite sur le statut et le rôle des nouveaux venus – « missions locales », chef de projet, médiateur –, puis il risque fort de s’égarer à identifier les institutions présentes derrière chacun d’entre eux et renoncera peut-être à identifier les multiples dispositifs qui entrent dans la composition de ce paysage. Quelques repères s’avèrent effectivement indispensables à sa compréhension.

Nous nous appuierons, pour commencer, sur une définition générale de l’action publique, entendue au sens des *policies* anglo-saxonnes, pour ensuite cerner le champ de l’action publique contre la précarité, afin d’y positionner l’action sociale départementale et la politique de la ville. Nous rappellerons les principales mutations qui ont contribué à façonner l’action publique contre la précarité telle qu’on peut aujourd’hui l’observer. Ce cadre général étant posé, nous proposerons enfin une définition de l’action sociale départementale et de la politique de la ville.

1. Action publique, politique publique : éléments de définition

Dans un ouvrage désormais classique, les politologue et sociologue Yves Meny et Jean-Claude Thoenig ont proposé un guide d’analyse des politiques publiques (1989), dont on rappelle ici les principaux éléments. Tout d’abord, une politique publique est le produit d’une *autorité publique*, ce qui signifie qu’elle émane d’un acteur légitime et qu’elle s’applique de

façon autoritaire. Elle est identifiée par un *contenu* – un ensemble de mesures appliquées – qui s’insèrent dans un programme et dans des orientations politiques plus larges, plus ou moins explicitement définis. Enfin, une politique publique se définit par « son ressort », autrement dit son *public* « dont ses actes et ses dispositions affectent la situation, les intérêts, les comportements ». Ainsi définie, l’expression « politique publique » est très proche de celle d’« action publique ». Les deux auteurs n’écrivaient-ils pas en introduction de leur ouvrage précédemment cité :

« *L’étude des politiques publiques, ce n’est pas autre chose que l’étude de l’action des autorités publiques au sein de la société.* » (MENY Y., THOENIG J.-C., 1989, p. 9)

Néanmoins, il semble que la dénomination « action publique » renvoie davantage à l’organisation des politiques publiques, à leur mise en œuvre, qu’à leur conception. Ainsi, le recueil d’articles co-édité par Jean-Claude Thoenig et François Lacasse, intitulé *L’action publique* (1996), apparaît très nettement orienté vers l’analyse des pratiques de gestion des politiques publiques. L’avant-propos précise cette fois : « *Ce livre traite de la conduite des politiques publiques* ».

Jean-Pierre Gaudin, dans son ouvrage récent intitulé *L’action publique, Sociologie et politique*, opère une autre nuance entre les deux notions. Il utilise souvent de manière indifférenciée les deux expressions, « action publique » et « politique publique », mais signale en cours d’ouvrage que la notion d’action publique tend à remplacer celle de politique au cours des dernières décennies du XX^e siècle et précise à ce sujet que « *la première notion substitue moins à la seconde qu’elle ne l’englobe* » (GAUDIN J.-P., 2004, p.159). Il voit en effet dans cette évolution le reflet des mutations de l’action publique et l’explique en particulier par l’intervention croissante d’acteurs autres que l’Etat dans la conception et la mise en œuvre de l’action publique :

« *La puissance publique et surtout les initiatives de l’Etat apparaissent désormais moins centrales. Corrélativement l’attention se déplace vers les multiples interactions existant entre les acteurs les plus diversifiés (centraux et locaux, publics et privés) qui sont impliqués dans la définition et dans la mise en œuvre des programmes publics. Ces programmes apparaissent donc comme le produit d’une action collective, en mobilisant par-delà les statuts et les frontières institutionnelles, tout en jouant sur les différences de ressources et de moyens des acteurs.* » (GAUDIN J.-P., 2004, p. 159)

Sans être fondamentales, les nuances d’usage relevées entre les deux notions permettent de souligner deux aspects des politiques publiques que nous nous proposons d’étudier. On les envisagera d’un côté en tant que réponses formulées par les pouvoirs publics à la question de la précarité sociale et, dans le cas de la politique de la ville, à sa

concentration dans certaines parties de l'espace urbain. D'un autre côté, nous nous intéresserons à la mise en œuvre de ces réponses et à leur gestion, en portant une attention toute particulière au rôle du territoire comme cadre de l'action publique.

2. L'action publique contre la précarité sociale

L'action sociale conduite par les départements d'une part, et la politique de la ville d'autre part sont deux politiques publiques qui visent explicitement à lutter contre la précarité sociale. On ne saurait pourtant réduire le champ de l'action publique contre la précarité à ces deux politiques. La lutte contre la précarité sociale constitue effectivement un champ d'action extrêmement vaste, dont il est bien difficile de cerner les contours et ce, quel que soit l'angle à partir duquel on l'aborde, celui des définitions posées par le législateur ou celui des actions effectivement mises en œuvres.

Parmi les très nombreux textes réglementaires et législatifs portant sur le sujet, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998 se démarque par son approche généraliste de l'exclusion sociale. Or, il apparaît de façon évidente que ce texte ne se réfère pas à un champ particulier de l'action publique ; il ne désigne pas non plus une autorité responsable en premier lieu de la conduite des politiques en destination des plus démunis ; ceux-là mêmes ne sont pas identifiés de manière précise, comme en témoigne tout particulièrement le premier article de la loi :

« La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation.

La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales participent à la mise en oeuvre de ces principes. » (loi du 29 juillet 1998, art. 1^{er})

Il est pratiquement impossible de circonscrire le champ de l'action publique contre l'exclusion à partir d'une telle définition – mais n'est-ce pas là l'ambition même d'une loi qui vise à mobiliser l'ensemble des institutions et des acteurs autour d'une « cause nationale » ?

L'entreprise est à peine plus simple lorsque l'on considère l'ensemble des actions menées au nom de la lutte contre la précarité sociale, tant du point de vue des autorités qui les conduisent, de leur contenu ou de leur public – pour reprendre la grille de lecture proposée par Yves Meny et Jean-Claude Thoenig. La lutte contre la précarité sociale n'est le domaine

réservé d'aucune institution. Le transfert au département de la compétence de l'action sociale par les lois de décentralisation de 1982-1983 ne doit pas occulter le rôle joué par les communes – notamment à travers les centres communaux d'action sociale (CCAS) –, ni celui de l'Etat, garant de la solidarité nationale, ni d'institutions comme les caisses d'allocations familiales (CAF) ni, encore, celui des associations.

Définir l'action publique contre la précarité à partir des dispositifs mis en place – autrement dit de leur contenu – constituerait un véritable défi, tant ces dispositifs sont nombreux. Dans son *Guide de l'action sociale contre les exclusions*, Jean-Pierre Hardy (1999) consacre près de 200 pages à leur recensement... Ces dispositifs peuvent s'incarner dans des structures, telles les missions locales à destination des jeunes en difficultés d'insertion professionnelle. Ils peuvent prendre la forme de mesures particulières, tels les emplois aidés – qui ont connu différentes formules, depuis les travaux d'utilité collective (TUC) en 1984, jusqu'aux emplois-jeunes en 1997, en passant par les contrats emploi-solidarité (CES) en 1987 – ou telles les opérations « ville, vie, vacances » qui visent à la fois à prévenir la délinquance dans les quartiers urbains et à participer à l'insertion des jeunes les plus marginalisés, ou encore tel le classement de certains établissements scolaires en « zones d'éducation prioritaires » (ZEP), créées en 1982. Enfin, les dispositifs mis en place pour lutter contre la précarité peuvent revêtir la forme d'aides financières, soit ponctuelles – aides au paiement des factures d'électricité –, soit relevant des minima sociaux – au premier rang desquels le RMI. On l'aura compris, ces dispositifs multiformes s'intègrent dans des secteurs très variés de l'action publique, renvoyant en cela à un ensemble de « droits sociaux », progressivement reconnus par le législateur : droit au travail, droit à la santé (présents dans la constitution de la Cinquième République), droit à l'insertion (loi du 1^{er} décembre 1988 relative au RMI), droit au logement (loi du 31 mai 1990 relative au logement des plus démunis, dite loi Besson), droit à la ville (loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville)..., mais aussi droits aux communications téléphoniques ou encore à un compte bancaire prévus dans la loi relative aux luttes contre les exclusions (loi du 29 juillet 1998). Comme le souligne Jean-Pierre Hardy, « *le problème est beaucoup moins la reconnaissance de droits que leur effectivité* » (1999, p. 186)³. De ce point de vue, l'ensemble des politiques publiques est bien concerné par la lutte contre la précarité sociale, même si, pour la plupart, elles ne se réduisent pas à cette seule dimension.

³ Cf. le numéro 81 d'*Informations sociales*, « Le droit à... De l'émergence à l'effectivité » (2000), consacré à ces questions.

Enfin, chercher à circonscrire le champ de l'action publique contre la précarité par le public visé conduit tout autant à une aporie, en renvoyant aux formes multiples de la précarité sociale – que nous aurons l'occasion de développer dans le chapitre 3.

Doit-on conclure de ce qui précède que les deux politiques publiques sur lesquelles se concentre ce travail ne sont que des politiques parmi d'autres, dans un ensemble sans unité ? Bien au contraire. Ces deux politiques, chacune à leur manière, occupent une position centrale dans le champ de l'action publique contre la précarité. Tout d'abord, la lutte contre la précarité sociale est au cœur même des objectifs des services départementaux d'action sociale ainsi que de la politique de la ville – ce qui n'est pas le cas de l'ensemble des politiques publiques mobilisées, comme nous l'avons souligné⁴. Ensuite, c'est sur l'action sociale départementale que repose la mise en œuvre d'une grande part de l'aide sociale légale, et c'est de la politique de la ville que l'on attend les réponses aux difficultés des quartiers « sensibles », sur lesquels s'est cristallisée la question de la précarité sociale en milieu urbain. En outre, de par leur contenu, l'action sociale départementale et la politique de la ville se situent à la confluence d'un grand nombre de politiques sectorielles. Les assistants sociaux départementaux sont ainsi des acteurs essentiels de l'accès aux droits sociaux évoqués plus haut, même s'ils ne sont pas les seuls ; la politique de la ville est explicitement définie comme une politique transversale.

Avant de présenter ces deux politiques publiques en détail, il convient de rappeler quelques éléments du contexte sociétal et institutionnel dans lequel elles ont été conçues puis mises en œuvre.

3. Les mutations de l'action publique

Il n'est pas question ici de faire le point sur l'ensemble des mutations qui ont affecté la conception et la conduite des politiques publiques au cours de ces trente dernières années, une telle entreprise dépassant largement le cadre de ce travail. Toutefois, pour comprendre la conception des politiques publiques contre la précarité sociale, leurs objectifs, leur fonctionnement, leur mise en œuvre et leur articulation, il est indispensable de considérer deux aspects au moins de ces mutations. Le premier tient à la remise en cause du système de protection sociale construit au cours des Trente Glorieuses ; le deuxième découle du

⁴ Le champ de l'insertion professionnelle, pour autant qu'on puisse le définir, partage certainement cette caractéristique.

mouvement de décentralisation qui a modifié les cadres institutionnels de la mise en œuvre de l'action publique.

En matière d'action publique contre la précarité sociale, la décentralisation a conduit à deux mutations majeures. La première est de faire du département, auquel l'essentiel de l'action sociale « légale » a été transféré, un acteur incontournable dans ce domaine ; la deuxième est d'autoriser la conduite de politiques publiques « multi-niveaux », dans lesquelles les différentes collectivités territoriales et l'Etat se trouvent en situation de coopérer.

3.1. La remise en cause de l'Etat providence

On désigne communément sous le terme d'Etat providence l'ensemble des politiques publiques élaborées pour protéger les individus des risques sociaux encourus dans le cadre du marché du travail – en premier lieu les accidents du travail, la maladie, le chômage, la vieillesse – auquel on peut ajouter les politiques à destination des familles. Le système français de protection sociale, amorcé à la fin du XIX^e siècle (EWALD F., 1986) et progressivement consolidé au cours des Trente Glorieuses, a été profondément ébranlé par la montée en masse des situations de « nouvelles pauvreté » et par la variété de leurs déclinaisons. Pierre Rosanvallon publie dès 1981 un ouvrage intitulé *La crise de l'Etat providence* (ROSANVALLON P., 1981), tandis que la même année l'OCDE établit un diagnostic semblable à l'échelle internationale dans son rapport *Crisis of Welfare State* (cité in GAUDIN J.-P., 2004)⁵.

Les caractéristiques de ce système de protection sociale et les raisons de sa remise en cause sont aujourd'hui bien identifiées, grâce aux travaux des sociologues et historiens sur la question – on retiendra en particulier ceux de Robert Castel (1995) et de Pierre Rosanvallon précédemment cité (1990, 1995). Pour les résumer rapidement, on rappelle que le modèle français d'Etat providence, redistributif et financé par un système de cotisations, s'est construit en étroite relation avec la diffusion du salariat ; ce faisant, dans ce modèle, l'accès aux droits sociaux et l'insertion dans le marché du travail sont étroitement liés. Lorsque la condition salariale se précarise, que certains des « risques » encourus par les travailleurs, en particulier le chômage mais aussi la vieillesse, s'installent dans la durée et que des « normaux devenus inutiles » se voient mis à l'écart du monde du travail, le système de protection sociale se fragilise et devient, au moins en partie, inaccessible à certains individus. L'Etat providence

⁵ Pour une approche comparative des « Welfare State » nationaux, on pourra se reporter à MUSTERD S. et *al.*, 1999 ou encore à ESPING-ANDERSEN G., 1990.

est alors remis en cause sur plusieurs fronts. D'une part, l'équilibre financier du système de protection sociale reposant sur les cotisations des actifs se trouve inévitablement mis à mal par l'allongement de la durée de vie, la réduction du temps de travail des actifs et l'augmentation du nombre de ceux d'entre eux qui ne travaillent pas – et ne participent donc pas à remplir les caisses. D'autre part, ce sont la pertinence et la légitimité même de l'intervention de l'Etat qui sont remises en cause. Les prélèvements obligatoires sur les salaires sont accusés de freiner la reprise économique ; la garantie d'accès aux droits sociaux, en particulier à un revenu minimum, déconnectée d'une activité professionnelle engendrerait des situations d'assistanat ; enfin l'Etat providence se révélerait incapable de répondre aux nouvelles formes de pauvreté.

Les enquêtes barométriques, telles que celles conduites pour la DREES⁶ ou par la Commission européenne, permettent d'observer les représentations associées au système de protection sociale et à l'intervention des pouvoirs publics en faveur des plus pauvres. Outre les variations de l'opinion suivant la conjoncture économique et politique (GALLIE D., PAUGAM S., 2002), l'analyse de ces enquêtes montre une tendance à la croissance des interrogations des Français sur les effets des aides sociales (DAMON J., 2002b). Ce n'est pas tant le principe de solidarité envers les plus pauvres qui semble être en cause, que les modalités selon lesquelles l'action publique est mise en œuvre. En particulier, le sentiment que des dispositifs tel que le RMI puissent désinciter à travailler progresse de façon significative au cours de la période récente⁷. L'idée d'une « crise » de l'Etat providence apparaît fermement ancrée dans l'opinion publique.

Quelles conséquences a eu l'effritement du système de protection sociale sur l'action publique en faveur des plus démunis ? La première conséquence directe a été sans aucun doute l'augmentation du nombre de personnes s'adressant aux services sociaux, jointe à une diversification de leurs profils. Aux « familles difficiles » et aux « inadaptés sociaux » qui constituaient le public traditionnel des assistantes sociales, se sont ajoutés les « surnuméraires » tenus, parfois durablement, à l'écart du marché de l'emploi et nécessitant des aides financières pour subvenir à leurs besoins. Une autre conséquence tient à l'élaboration, au fil des ans, de nouveaux dispositifs, soit sous la forme de mesures isolées, s'ajoutant les unes aux autres pour former un outillage extraordinairement compliqué ; soit

⁶ DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

⁷ En 1999, 45 % des personnes interrogées considéraient que le RMI est de nature à dissuader les bénéficiaires à travailler, la proportion est de 52% en 2002. Parallèlement, 74% des personnes interrogées estiment que le montant du RMI n'est pas assez élevé (DAMON J., 2002b).

sous la forme de nouvelles politiques publiques, de large portée. Parmi celles-ci on peut citer les missions locales, mise en place en 1981 suite au rapport de Bertrand Schwartz sur l'insertion professionnelles des jeunes ; le revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 ; la couverture maladie universelle (CMU) en 1998. La politique de la ville peut également être intégrée dans ces nouvelles politiques publiques. Ces dispositifs engagés par l'Etat mobilisent, dans leur application, un grand nombre d'acteurs institutionnels : les collectivités territoriales – communes, départements, régions dans certains cas – mais aussi les caisses d'allocations familiales (CAF) et le secteur associatif. Ils engagent des professionnels nouveaux venus dans le monde de l'action sociale, notamment ceux intervenants dans les champs de la politique de la ville et de l'insertion professionnelles.

Ces deux éléments – augmentation et diversification du public de l'action sociale ; multiplication des dispositifs et des acteurs – participent à la remise en cause des méthodes d'action traditionnelles des travailleurs sociaux et à privilégier de nouveaux mots d'ordres. L'action publique envers les plus démunis doit être transversale, de manière à coordonner les actions conduites par les différentes institutions ; elle doit être territoriale, pour mieux s'adapter à la demande et pour prendre en compte les ressources locales ; elle doit s'appuyer sur la participation des habitants pour mieux prendre en compte leurs besoins et raviver le sentiment de « vivre ensemble » ; elle doit s'émanciper d'une approche strictement individuelle ou familiale pour intégrer l'environnement des situations individuelles dans l'élaboration des réponses. Les politiques publiques traditionnelles, telles que l'action sociale départementale, sont sommées d'évoluer dans ce sens ; quant aux nouvelles politiques, telles que la politique de la ville, elles sont élaborées en fonction de ces objectifs.

Enfin, c'est le sens même de l'action publique à l'adresse des plus démunis qui se trouve réorienté. Elle ne vise plus seulement à la réduction des inégalités sociales, mais plus largement, à l'insertion d'une frange de la population menacée de marginalisation. La notion d'insertion est ici entendue non seulement dans sa dimension professionnelle, mais également dans un sens beaucoup plus large d'intégration au corps social, comme l'exprime très clairement Serge Paugam lorsqu'il participe à l'évaluation du dispositif du RMI, au début des années 90 :

« Lorsque l'emploi ne joue plus son rôle intégrateur pour une part croissante de la population, l'enjeu des politiques de lutte contre la pauvreté est surtout de recréer le lien social et de remobiliser collectivement les individus et les ménages en imaginant, pour compenser l'augmentation du chômage et la « désacralisation » des grandes institutions – Eglise, partis politiques, syndicats, etc. –, d'autres instruments de

socialisation en dehors de la sphère des rapports professionnels. » (PAUGAM S., 1993, p.75).

3.2. La décentralisation de l'action sociale

Les lois de décentralisation de 1982-1983, complétées par celle du 13 août 2004 reconnaissent les communes, les départements et les régions comme des collectivités territoriales, c'est-à-dire des centres de pouvoir responsables de la mise en œuvre et du financement des compétences qui leur sont confiées et autonomes dans leur administration. C'est donc au département qu'est revenue la compétence de l'action sociale, à l'exception de certaines prestations qui restent du domaine de l'Etat – en particulier celles qui s'adressent aux personnes sans-domicile. Plus précisément, les départements ont précisément en charge le service public d'action sociale – c'est ce service qui nous intéresse en particulier – mais aussi l'aide sociale à l'enfance (ASE) et la protection maternelle et infantile (PMI). On trouvera dans l'encadré I. 1 une définition officielle de ces missions.

L'ensemble de ces services (service social, ASE et PMI) existait avant la décentralisation. Du point de vue des travailleurs sociaux, une conséquence majeure de la décentralisation a donc été le changement d'employeur. Cette perspective a soulevé bien des réticences, que l'on ne saurait réduire à une simple appréhension face au changement. Les enjeux, réels, sont bien résumés par Nathalie Blanchard qui a étudié la décentralisation de l'action sociale dans le département de l'Hérault :

« Ce qui fondait le travail social, une certaine éthique de l'humain, pourra-t-il être préservé s'il ne relève plus de l'Etat universaliste et égalitaire, mais d'une collectivité locale prise dans des enjeux locaux ? demandent les assistantes sociales fonctionnaires des DDASS, qui craignent à la fois un contrôle accru sur les pratiques et le glissement d'une logique administrative-égalitaire à une logique politique clientéliste. » (BLANCHARD N., 2004, p. 10).

Du point de vue des assistants sociaux, la décentralisation ne signifie rien de moins que le passage d'une profession largement appréhendée selon un mode de fonctionnement libéral, dont la légitimité des modes d'intervention est définie par un code déontologique, à une profession qui met en œuvre la politique de son employeur, en l'occurrence le conseil général, responsable des compétences qui lui ont été confiées par l'Etat. Autrement dit, l'assistant social n'est plus seul à définir les actions à mettre en œuvre dans son secteur d'intervention ; il doit également tenir compte des priorités et des orientations définies par les élus du conseil général. Ce conflit de légitimité est souvent souligné comme une évolution majeure du corps professionnel des travailleurs sociaux (THAURIALE T., 2002 ; BIGOT F., RIVARD T., 2001a).

Cette dernière observation nous conduit à aborder une autre question, de portée plus générale, posée par la décentralisation. Dans quelle mesure les conseils généraux s'investissent-ils effectivement dans la définition de l'action sociale à conduire sur leur territoire ? Dans le cadre d'une décentralisation dite « administrative », telle qu'elle a été menée en France, seules les compétences d'administration ont été transférées aux collectivités territoriales, le pouvoir de légiférer restant du domaine de l'Etat. Les départements sont donc responsables du financement et de l'organisation des actions et des prestations dont ils ont la charge, définies par des lois nationales. Concrètement, que signifie ce transfert de compétences ? S'agit-il simplement pour les départements de mettre en œuvre et de gérer des dispositifs conçus par le législateur, à l'échelon de l'Etat ? Ou bien s'agit-il d'élaborer une politique propre, construite en fonction des choix politiques du conseil général et des caractéristiques et spécificités du territoire de compétence ? Interrogé sur la question, un représentant de la direction de l'action sociale d'un conseil général nous a répondu que « *la décentralisation, c'était ce qu'en font les élus* ». Ainsi, que le département se cantonne à gérer des dispositifs nationaux, où qu'il s'attache à définir et mettre en œuvre des orientations propres, sont deux orientations possibles dans le cadre de la décentralisation.

La décentralisation autorise donc un investissement inégal des départements dans le champ de l'action sociale et également, dans les choix d'orientations et les modalités de la mise en œuvre des dispositifs. Ce fait a souvent été relevé à propos du RMI. Une récente étude a ainsi montré que les inégalités de traitement des bénéficiaires du RMI étaient non seulement liés au contexte socio-économique local et aux caractéristiques propres des bénéficiaires, mais également aux modalités différenciées de mise en œuvre du contrat d'insertion, les auteurs soulignant la cohérence départementale de cette dernière variable (BOUCHOUX J. *et al.*, 2004). Au risque de la caricature, on peut rappeler en Ile-de-France le cas du département de la Seine-Saint-Denis, qui s'est longtemps largement abstenu de mettre en place le volet contractuel du RMI, option s'opposant à celle retenue dans les Hauts-de-Seine, où l'insertion professionnelle constitue l'objectif premier du dispositif. Ces différentes options sont bien sûr sous-tendues par les débats relatifs à la mise en œuvre du RMI. Les uns ont perçu ce dernier comme un renoncement à offrir à chacun un emploi réel et ils ont fait le choix de ne considérer que le volet revenu minimum ; les autres ont vu dans ce revenu minimum un risque d'assistanat s'il n'est pas assorti d'un retour à l'emploi à court terme.

La loi de décentralisation de 2004 – « l’acte II de la décentralisation » – a transféré aux départements la gestion de l’ensemble du dispositif du RMI et ce faisant, a ravivé le débat. Le juriste Michel Borgetto en explicite ainsi les termes :

« La décentralisation du dispositif ravive les tensions entre le principe d’égalité, qui est censé régir l’attribution de prestations de solidarité, et celui de libre administration des collectivités territoriales. » (Le Monde, 26 juillet 2005)

Derrière la question de l’investissement des conseils généraux dans la conception de l’action publique en faveur des plus démunis, se profile effectivement la question des différences autorisées ou occasionnées par la décentralisation dans l’action des départements et ce faisant, de l’égalité de traitement des citoyens. Ces différences sont certes liées aux orientations et priorités définies localement, mais également aux besoins spécifiques des populations et enfin aux ressources propres de chaque département. En tant que collectivités territoriales, les départements disposent effectivement de ressources propres, qui proviennent pour l’essentiel des recettes des impôts et des taxes payées par les entreprises et les administrés, que complètent les dotations de l’Etat accompagnant les différents transferts de compétences. Ressources et besoins des populations se combinent pour créer des situations fort variables selon les départements, que d’aucuns dénoncent comme des inégalités potentielles ou effectives. Ce type de lecture n’est pas seulement adopté par les adversaires d’une décentralisation trop poussée, mais également par les défenseurs d’une péréquation garantissant davantage d’égalité entre les départements. Si l’on retient le potentiel fiscal par habitant⁸ comme indicateur de la richesse, les départements franciliens figurent parmi les plus favorisés de France, voire les plus favorisés : Paris, les Hauts-de-Seine, les Yvelines, l’Essonne, le Val-de-Marne, et la Seine-Saint-Denis occupent les six premiers rangs, le Val-d’Oise et la Seine-et-Marne figurant dans le premier quart. Ce sont moins les ressources, que les besoins des populations qui différencient les départements franciliens en matière d’action sociale. La comparaison de la part de la population concernée par le RMI donne une idée des écarts intra-franciliens : en 2004, 1,6% des Yvelinois vivent dans un ménage bénéficiant du RMI, contre 6,8 % de la population de la Seine-Saint-Denis (INSEE Ile-de-France, 2005). La tendance à l’augmentation des dépenses liées à la prise en charge de la dépendance pourrait introduire un nouveau facteur de différenciation des orientations des départements en matière d’action sociale, mettant éventuellement en concurrence deux publics : ceux touchés par la précarité sociale d’une part et ceux touchés par la problématique

⁸ Cet indicateur mesure la richesse « potentielle » des départements si les taux moyens nationaux lui étaient appliqués. Il combine les quatre taxes : taxe professionnelle, taxe d’habitation, taxes foncières bâtie et non-bâtie.

de dépendance d'autre part. Les départements les plus riches pourront faire face aux deux postes de dépenses ; face au « défi du vieillissement » de leur administrés, d'autres départements se verront peut-être contraints d'arbitrer entre les deux types de publics ; tandis que dans d'autres départements, ces deux publics se confondent déjà.

La loi de décentralisation du 13 août 2004 a ainsi conforté le département dans la conception et la mise en œuvre de l'action sociale. Les débats précédant la loi et les rapports publiés à cette occasion avaient un temps remis en cause ce niveau d'administration territoriale. En particulier, des propositions avaient alors été formulées allant dans le sens d'un renforcement du niveau des groupements intercommunaux à fiscalité propre (communautés de communes et communautés d'agglomération), appuyé entre autres par une élection au suffrage universel des représentants de ces groupements – le rapport de Pierre Mauroy (2000) en constitue une bonne illustration. Ces propositions n'ont finalement pas été retenues, mais elles n'ont pas manqué d'ébranler les élus et le personnel administratif des conseils généraux, comme nous avons pu le vérifier au cours des entretiens.

Au total, les compétences du département en matière d'action sociale ont été renforcées sur deux fronts. Premièrement, les conseils généraux se sont vus transférer l'intégralité de la compétence de dispositifs auparavant gérés ou co-gérés avec l'Etat – en premier lieu le RMI. Deuxièmement, le département a été défini comme « chef de file » de l'action sociale (LAFORE R., 2004). Par cette notion de « chef de file », le législateur tente d'organiser l'action des différents intervenants dans le domaine de l'action sociale. Ce point mérite explication. En effet, si les lois de 1982-1983 ont certes transféré au département l'essentiel de l'action sociale légale, elles n'ont pas pour autant fait du champ de l'action sociale son domaine réservé. Nous avons déjà souligné que d'autres acteurs s'y investissaient activement – Etat, communes, institutions diverses, associations. Ces acteurs interviennent à différents niveaux, depuis la gestion des dispositifs nationaux jusqu'à la mise en œuvre d'actions au plus près des populations touchées par la précarité. Chacun est en mesure de définir ses propres orientations et priorités. Ce foisonnement est plus souvent abordé en termes d'enchevêtrement de compétences, voire de concurrence ou de doublons, que de complémentarité. La loi institue alors le département comme le « chef de file » de l'action sociale, qui « définit et met en œuvre » l'action sociale et « coordonne » l'action des différents intervenants sur son territoire (loi du 13 août 2004). Ainsi définie, sa mission est double. Elle ne se cantonne pas à mettre en œuvre les dispositifs dont le conseil général a la charge, ni même à définir une politique d'action sociale adaptée à son territoire, mais consiste

également à coordonner l'action des différents acteurs, autrement dit à organiser les partenariats.

3.3. La coopération entre collectivités territoriales et la mise en œuvre de politique « multi-niveaux »

Une conséquence pratique de la décentralisation a été de mettre les collectivités territoriales et l'Etat en situation d'être des partenaires. Cela peut paraître contradictoire avec la logique du partage des compétences en « blocs » homogènes entre les collectivités territoriales, logique selon laquelle a été pensée la décentralisation. Dans cette perspective, chaque domaine d'action est conduit par la collectivité territoriale qui en a reçu la compétence. Or, on a vu que dans le domaine de l'action publique contre la précarité sociale – comme dans d'autres domaines – l'attribution de la compétence de l'action sociale aux conseils généraux n'a pas annulé les compétences en la matière ni des communes, ni des autres institutions. Ensuite, les multiples facettes de la « nouvelle pauvreté » ont progressivement conduit à promouvoir des modes d'action publique intégrant et coordonnant différentes politiques sectorielles. Enfin, devant l'ampleur de cette « nouvelle pauvreté », l'Etat s'est progressivement réinvesti dans le champ de l'action sociale, en impulsant de nouvelles politiques publiques et en participant à leur mise en œuvre. Cette participation peut prendre la forme d'une cogestion avec les collectivités territoriales – c'est le cas du RMI – ou encore, celle d'un contrat d'action publique, passé avec une ou plusieurs collectivités territoriales directement concernées – la politique de la ville est l'exemple même de cette démarche.

La formule du contrat autorise une négociation entre les partenaires sur les objectifs de l'action publique et sur les moyens que chacun y engage. La définition que donne Jean-Pierre Gaudin de cette forme d'action publique, sur laquelle il s'est particulièrement penché, est éclairante :

« Les modalités générales des politiques publiques sont posées sur le plan national dans des lois et des décrets d'ensemble, tandis que leur mise en œuvre est renvoyée à des dispositifs territoriaux contractuels, négociés à des échelons régionaux, départementaux et urbains, ou encore, à des « périmètres de projet » intercommunaux. » (2004, p. 52)

Dans cette coopération entre collectivités territoriales et Etat, il faut effectivement intégrer les « nouveaux territoires » nés de l'intercommunalité, ainsi que les associations qui peuvent mettre en œuvre concrètement les dispositifs en jeu, voire des partenaires privés dans le domaine du développement économique. Appliqué à la politique de la ville, le modèle d'action publique décrit plus haut prend la forme suivante :

« (...) la politique de la ville est une politique nationale, initiée et portée par l'Etat, mais qui cherche en même temps à aller à la rencontre d'initiatives locales, de préoccupations portées par les élus. D'où le recours systématique à des procédures contractuelles multi-niveaux (Etat, villes, mais aussi départements et Union européenne parfois), avec des négociations portant sur les objectifs d'action, sur les moyens et les calendriers de réalisation. » (2004, p. 63)

Parce qu'elles visent à s'appuyer sur des initiatives locales et à mettre en œuvre des projets d'action définis localement, ces politiques multi-niveaux sont souvent qualifiées de « territoriales », ce terme les démarquant ainsi, souvent de façon volontariste, des politiques « territorialisées » qui consistent pour leur part en une déclinaison des politiques nationales sur l'ensemble du territoire, suivant une logique de déconcentration ou de décentralisation.

Les grandes lignes du contexte sociétal et institutionnel étant posées, nous pouvons définir les deux politiques publiques sur lesquelles porte ce travail, à savoir l'action sociale départementale et la politique de la ville.

4. L'action sociale départementale

Après avoir défini l'action sociale départementale, nous nous attarderons sur les interrogations et les évolutions qui traversent le corps professionnel des travailleurs sociaux. Les révisions et les transformations des cadres territoriaux de l'action sociale départementale, qui seront analysées dans la deuxième partie de cette thèse, peuvent effectivement être saisis tout à la fois comme une expression et comme une dimension de ces évolutions.

4.1. Définition

Nous avons vu plus haut que les lois de décentralisation de 1982-1983 avaient donné aux départements la compétence de « l'action sociale légale ». Cette notion d'action sociale mérite d'être précisée. Elle n'inclut pas ici les dispositifs de protection sociale, tels que les prestations de Sécurité sociale, l'assurance chômage ou encore les prestations familiales, qui pourraient relever de l'action sociale dans une définition extensive de la notion (JOIN-LAMBERT M.-T., 1994). Elle se rapproche davantage de celle « d'aide sociale ». Les deux termes sont d'ailleurs utilisés dans la loi de 1983 qui définit les compétences du département en la matière : la section concernée est ainsi intitulée « *De l'action sociale et de la santé* », tandis que le premier article de cette section précise que : « *Le département prend*

en charge l'ensemble des prestations légales d'aide sociale (...)» (loi du 22 juillet 1983)⁹. Concrètement, le transfert de l'action sociale concerne quatre grands services, qui rassemblent plusieurs catégories de professionnels – parmi lesquelles les trois professions « canoniques » du travail social, que sont les assistants de service social, les éducateurs spécialisés et les conseillères en économie sociale et familiale. On peut définir les missions de chaque service à partir du *Code de l'action sociale et des familles*, qui constitue le cadre légal général de l'action sociale et, le cas échéant, à partir du *Code de la santé publique* (cf. encadré I.1).

Encadré I.1 — Les compétences du département en matière d'action sociale et médico-sociale

« Le département est responsable des services suivants et en assure le financement :

1° Le service départemental d'action sociale prévu à l'article L. 123-2 ;

2° Le service de l'aide sociale à l'enfance prévu par le titre II du livre II.

Le département organise ces services sur une base territoriale. » (Code de l'action sociale et des familles, article L123-1)

Cette « base territoriale » à partir de laquelle le département organise ses services est bien évidemment au cœur de la troisième partie de cette thèse.

Le service départemental d'action sociale

« Le service public départemental d'action sociale a pour mission générale d'aider les personnes en difficulté à retrouver ou à développer leur autonomie de vie. » (Code de l'action sociale et des familles, article L123-2, reprenant l'article 28 de la loi du 30 juin 1975)

Concrètement, la mise en œuvre de cette mission passe par l'accès aux droits sociaux (instruction de demande de CMU, de RMI ou encore d'allocation adulte handicapé (AAH), instruction des demandes d'allocation mensuelle de l'ASE, établissement et suivi des contrats d'insertion, appui lors de demande en matière de logement, ...), par un accompagnement social des personnes ou familles qui peut être envisagé sur une longue durée, par des actions préventions, notamment collectives, enfin, par la réponse à des situations d'urgence (expulsion de logement, enfants maltraités).

Le service d'aide sociale à l'enfance (ASE)

Les missions du service d'aide sociale à l'enfance sont définies dans l'article L221-1. On peut en retenir le commentaire proposé par les auteurs de l'édition Dalloz :

« (...) tout d'abord, le service doit assumer des missions à portée préventive auprès des mineurs et de leur famille, soit individualisées (art. 221-1, 1°), soit de nature collective (art. L221-1, 2°), ce que l'article L. 121-2 nomme des « actions de prévention spécialisées ». Ensuite, il doit pourvoir aux besoins des mineurs qui lui sont confiés, soit avec l'accord de leurs parents (art. 222-5, 1°), soit sur mandat judiciaire (art. 222-5, 3°), soit avec le statut de pupille de l'Etat (art. 222-5, 2°). Enfin, il doit organiser une prévention des mauvais traitements infligés aux enfants (...) » (Code de l'action sociale et des familles, 2005, p. 104)

Concrètement, la mise en œuvre de ces missions passe principalement par des aides financières (secours exceptionnels ou allocations mensuelles), des mesures d'assistance éducative et par l'accueil des enfants qui sont confiés au service, soit par

⁹ Les auteurs du *Dictionnaire critique d'action sociale* soulignent que c'est suivant la même acception de la notion d'action sociale, que les « bureaux d'aide sociale » reçoivent en 1986 l'appellation de Centre communal d'action sociale (BARREYRE J.-Y., 1995, p. 26)

leurs parents soit par décisions judiciaires, dans un établissement (notamment dans le foyer de l'enfance) ou dans une famille d'accueil.

La protection sanitaire de la famille et de l'enfance (PMI)

L'article L2111-1 du *Code de la santé publique* définit de manière générale les missions des pouvoirs publics en matière de « protection et de promotion de la santé maternelle et infantile » :

« L'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale participent, dans les conditions prévues par le présent livre, à la protection et à la promotion de la santé maternelle et infantile qui comprend notamment :

1° Des mesures de prévention médicales, psychologiques, sociales et d'éducation pour la santé en faveur des futurs parents et des enfants ;

2° Des actions d'accompagnement psychologique et social des femmes enceintes et des jeunes mères de famille, particulièrement les plus démunies ;

3° Des actions de prévention et de dépistage des handicaps des enfants de moins de six ans ainsi que de conseil aux familles pour la prise en charge de ces handicaps ;

4° La surveillance et le contrôle des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans ainsi que le contrôle, la surveillance et l'accompagnement des assistants maternels mentionnés à l'article L. 421-1 du code de l'action sociale et des familles ».

L'article suivant précise

« Les services et consultations de santé maternelle et infantile, les activités de protection de la santé maternelle et infantile à domicile, l'agrément des assistants familiaux ainsi que l'agrément, le contrôle, la formation mentionnée à l'article L. 421-14 du code de l'action sociale et des familles et la surveillance des assistants maternels, relèvent de la compétence du département qui en assure l'organisation et le financement (...) » (*Code de la santé publique*, article L2111-2)

Concrètement, le service PMI propose des consultations prénatales et post-natales, organise des actions de prévention médico-sociale en faveur des enfants de moins de six, et assure le suivi des assistantes maternelles agréées (accueil non permanent).

L'aide médicale

La couverture maladie universelle (CMU), créée par la loi du 27 juillet 1999, s'est substitué à l'aide médicale départementale. Le département participe cependant à la prévention de certains fléaux, notamment le cancer, comme le précise l'article L1423-2 du *Code de la santé publique*.

Ainsi circonscrite, l'action sociale conduite par les départements (on parle également d'action sociale et médico-sociale) ne vise pas exclusivement les personnes en situation de précarité sociale. Si le service d'aide sociale à l'enfance, dans son volet de soutien matériel aux familles, s'adresse bien aux plus démunis, il vise évidemment un public plus large dans son volet de protection de l'enfance. Le service de PMI est également ouvert à l'ensemble des familles. Néanmoins, parmi les quatre grands services sociaux des départements, le « service public départemental d'action sociale » vise explicitement les plus démunis. C'est précisément l'action publique conduite dans le cadre de ce service qui est au cœur de cette étude ; par commodité nous la désignerons sous l'appellation « action sociale départementale » et nommerons les autres champs d'action par la dénomination générique des services correspondant – aide sociale à l'enfance (ASE), protection maternelle infantile (PMI) et aide médicale. Nous reprenons à présent la grille de lecture proposée par Yves Meny et Jean-Claude Thoenig pour présenter l'action sociale départementale.

Dans le cadre d'une organisation administrative décentralisée, le département constitue, dans une certaine mesure seulement, l'autorité légitime dont émane l'action sociale départementale. Le département est effectivement responsable de la mise en œuvre de l'action sociale, de son financement et de l'organisation des services. Néanmoins, le département n'est pas véritablement maître du contenu de l'action publique qu'il conduit. Ainsi parle-t-on d'action sociale « légale », c'est-à-dire des dispositifs définis et fixés par le législateur, au niveau de l'Etat. La loi de 1983 exprime de manière très explicite la marge de manœuvre du conseil général :

« Dans les conditions définies par la législation et la réglementation sociales, le conseil général adopte un règlement départemental d'aide sociale définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département.

Il peut décider de conditions et de montants plus favorables que ceux prévus (...). Le département assure la charge financière de ces décisions. » (Loi du 22 juillet 1983, art. 34)

L'Etat reste donc maître de la réglementation en matière d'action sociale ; le département peut assouplir ces règles ou les compléter par une aide sociale dite « facultative ». En outre, on a relevé plus haut que le département pouvait être amené à établir des priorités parmi les nombreux dispositifs dont il a la charge et/ou parmi les publics auxquels il s'adresse – ces priorités pouvant aisément être justifiées pour des motifs budgétaires. C'est à travers ces choix que l'action sociale départementale s'intègre dans les orientations politiques générales du conseil général. Dans la troisième partie de cette thèse, nous montrerons comment les options retenues en matière d'organisation des services peuvent également s'intégrer dans une stratégie politique du conseil général, visant à asseoir son pouvoir sur son territoire de compétence, à rendre visible son action et ce faisant, à conforter sa légitimité.

On pourrait définir le public de l'action sociale départementale par l'ensemble des « ayant-droit » des différents dispositifs dont il a la charge. En réalité la construction de ce public est plus complexe. Elle procède d'un double mouvement. Pour une part, le public des services sociaux est composé des personnes qui font appel aux travailleurs sociaux, notamment celles qui se rendent à leur permanence. Pour une autre part, ce public est composé des personnes dont on a « signalé » l'existence et les besoins supposés à ces mêmes travailleurs sociaux – ce signalement pouvant être le fait d'un élu auquel s'est adressé un administré, d'un directeur d'école démuni face à des factures de cantine scolaire non payées,

ou encore d'un instituteur soupçonnant des violences familiales à l'encontre d'un de ses élèves...

4.2. Remise en cause et transformation du travail social

Dans la littérature, l'action sociale départementale est souvent abordée sous l'angle du « travail social », autrement dit sous l'angle des professionnels. Rares sont les publications qui échappent aux thèmes du mal-être, de la crise ou, en adoptant une approche plus positive, du renouveau, de la refondation. On ne saurait réduire ce vocabulaire à une rhétorique creuse, uniquement destinée à retenir l'attention du lecteur. Ces thèmes sont également apparus de manière récurrente au cours des entretiens et les revues professionnelles s'en font régulièrement l'écho (voir par exemple *Le journal de l'action sociale* ou *Le lien social*). Les travailleurs sociaux se vivent eux-mêmes comme des professionnels sinon « en crise », du moins rencontrant des difficultés sévères dans la mise en œuvre de leur mission – ce mal être n'étant pas sans rappeler celui d'autres agents du service public, comme les enseignants. On peut en énoncer les principaux aspects, qui affectent tant la légitimité du travail social, que les pratiques professionnelles.

Par rapport aux remises en cause de la légitimité du travail social formulées au cours des années 70, où les travailleurs sociaux étaient soupçonnés d'exercer un contrôle social des couches les plus populaires¹⁰ (*Esprit*, 1972 ; VERDES-LEROUX J., 1978), les interrogations actuelles sont davantage intériorisées par les professionnels eux-mêmes, confrontés de manière récurrente à des situations auxquelles ils ne peuvent proposer de réponse satisfaisante. La question de la « normalisation », autre thème récurrent des années 70, s'est également déplacée. Cette fois, ce sont les travailleurs sociaux qui dénoncent la normalisation de leurs pratiques, sous le double mouvement de la volonté des conseils généraux de rationaliser et d'évaluer leurs interventions d'une part, et de la multiplication des dispositifs qui conduirait le travail social vers une dérive gestionnaire d'autre part. Les pratiques d'accompagnement social sur le long terme, privilégiées par les assistants sociaux, et les actions de préventions sont également mises à mal par un afflux des demandes jugé trop

¹⁰ La couverture du numéro de la revue *Esprit* de 1972, « Pourquoi le travail social ? », donne le ton des questionnements de l'époque : « Souhaitez-vous être animés socio-culturellement, assistés socialement, éduqués spécialement, conseillés conjugalement ? Vos enfants sont-ils vaccinés ? Votre budget est-il rationnel ? Etes-vous autonomes ? Les travailleurs sociaux ont ainsi mission de vous prendre en charge – pas vous peut-être, pas encore, mais des centaines de milliers de gens en marge, plus ou moins brouillés avec le travail et l'ordre –. En six ans, leur effectif a doublé ; voilà qu'ils sont 75.000. D'où viennent-ils ? Que font-ils : un métier paramédical ou supra-policier ? La division de la France en secteurs d'action sociale en fera-t-elle les nouveaux hussards de la République, où les prêtres de l'idéologie sanitaire ? La politique les interpelle ; sont-ils en train d'inventer de nouvelles solidarités, un nouveau militantisme ? Et vous, travailleurs sociaux, qui dites-vous que vous êtes ? ».

important, auquel les conseils généraux se font pourtant un devoir de répondre dans les délais les plus brefs. Cette exigence conduit certains départements à envisager de nouvelles formes d'organisation des services qui privilégient les réponses immédiates au suivi dans la durée – nous en présenterons des exemples dans le chapitre 6.

Plus que de la société civile, les remises en cause des pratiques des travailleurs sociaux proviendraient également des nouveaux venus dans le champ de l'action sociale, en particulier dans les domaines de la politique de la ville, de la prévention de la délinquance et de l'insertion professionnelle (CHOPART J.-N., 2001 ; ION J., 1996). Parmi ceux qui ont reçu une formation différente de celle assurée dans les écoles de travail social sanctionnée par les diplômes d'Etat, certains travaillent dans le cadre de contrats précaires – on pense notamment aux emplois de « médiations ». Ils agissent selon d'autres méthodes, suivant une approche souvent collective des populations en difficultés, et peuvent également être davantage reconnus localement (ABALLEA F., 1996). Les innovations et le renouvellement des pratiques en matière d'intervention sociale seraient davantage le fait de ces nouveaux métiers. On reproche en particulier aux professions canoniques d'avoir insuffisamment intégré les méthodes d'action collective, nombre d'entre elles continuant de travailler essentiellement à partir d'une approche individuelle. On peut y voir un déficit de la formation reçue, un repli sur des pratiques professionnelles qui leur sont spécifiques, ou encore un désengagement à l'égard des pratiques partenariales (CATAL A., 2004 ; ION J., RAVON B., 2002). Quelle qu'en soit l'origine, cette approche exclusivement individuelle est souvent perçue comme une impasse. A contrario, l'intégration de formes d'action collectives permettrait de dépasser la relation d'assistance qui peut se nouer entre un individu et une famille et « son » assistante sociale, d'apporter d'autres réponses que celles contenues dans les dispositifs légaux et présenterait l'intérêt de travailler dans le sens de l'intégration des personnes à un groupe. Elles favoriseraient par ailleurs le partenariat avec d'autres acteurs. Dans le chapitre 8 de cette thèse, nous montrerons que la question des pratiques professionnelles, et plus particulièrement de la mise en œuvre d'actions collectives, n'est pas sans lien avec les modes de partage du travail entre les assistants sociaux, qui passent le plus souvent par un découpage de l'espace.

On peut retenir de ce tableau rapide des interrogations et mutations qui traversent le corps professionnel des travailleurs sociaux la lecture proposée par Michel Autès sur le mode du paradoxe :

« Le travail social est double (...). Il s'organise autour d'une grande fracture qui le traverse (...). Cette ligne ou cette fracture se décline sur différents registres :

- entre un travail social gestionnaire de programmes au sein d'institutions et un travail social porteur et inventeur de projets (...)* ;

- *entre un travail social qui se présente sous les statuts du salariat mais qui se réclame des standards de la professionnalité, au sens anglo-saxon, c'est-à-dire qui se légitime à partir de savoir-faire dont il est le seul à disposer et qu'il cherche à faire reconnaître dans une déontologie et un mode « libéral » d'exercice des métiers ;*
- *entre logique de contrôle et logique d'émancipation ;*
- *entre neutralité et militance ;*
- *entre réparation des individus et production de changement social. » (1996, p. 5)*

Dans le même temps, l'encadrement des travailleurs sociaux a également évolué. Pour s'en tenir à l'action sociale départementale, au niveau local, les responsables de « circonscription d'action sociale » ont vu leurs fonctions renforcées. Ils assurent désormais non seulement l'encadrement technique, mais également hiérarchique, des équipes de travailleurs sociaux. La revue professionnelle *Lien social* se fait l'écho des difficultés spécifiques liées à l'exercice de cette fonction de cadre intermédiaire, sur le ton de la revendication :

« (...) chargés de la réalisation des projets d'action sociale, les cadres intermédiaires ne sont pas associés à leur conception. Ni consultés sur la pertinence ou la perfectibilité des projets. Les politiques semblent faire fi de leurs compétences à analyser la visée d'une réponse sociale la mieux ajustée aux besoins des usagers. A la charnière entre le terrain et l'institution, leur position d'interface ne positionne pas pour autant les cadres intermédiaires comme des acteurs de la politique institutionnelle. » (CATAL A., 2003)

Enfin, au niveau des conseils généraux, les équipes de direction ont également évolué, en intégrant notamment les contraintes gestionnaires des conseils généraux. Pour donner une image de ces transformations en cours, on peut adopter le point de vue d'un consultant – il est en effet largement fait appel à des consultants extérieurs pour concevoir la réorganisation des services. On notera le changement de ton par rapport à l'extrait précédent, la rhétorique relevant cette fois du « management » :

« Les nouvelles exigences ont entraîné des adaptations managériales qui se sont traduites dans plusieurs directions : la formalisation et la lisibilité des organisations ; l'explicitation du professionnalisme des équipes et des professions sociales ; la normalisation, les procédures qualité ; la prévention des risques liés à l'intervention sociale pour faire face à la judiciarisation ; le développement des ressources humaines et des compétences. » (LEFEVRE P., 2002)

Rapportés aux remises en causes et aux mutations du corps professionnel des travailleurs sociaux évoquées plus haut, ces objectifs laissent supposer, à n'en pas douter, de nombreuses difficultés et tensions dans leur mise en œuvre.

Au total, de la littérature consacrée au travail social, mais aussi des entretiens que nous avons pu conduire avec les professionnels, émerge tantôt un tableau sombre, caractérisé par le repli des travailleurs sociaux sur leurs compétences propres et sur leur « public » spécifique, tantôt un tableau plus optimiste, duquel se dégagent de nouvelles formes d'action et où la multiplication des partenaires apparaît stimulante.

5. La politique de la ville

Après les premières expériences de « développement social des quartiers » du début des années 80, la politique de la ville s'est trouvée reconduite, gouvernement après gouvernement, en même temps qu'elle a concerné des sites toujours plus nombreux. Cette institutionnalisation témoigne incontestablement d'une continuité de l'engagement de l'Etat en faveur des quartiers « en difficultés » et d'un consensus sur le fait que ces derniers constituent un problème politique majeur. Pourtant, les objectifs de la politique de la ville tout autant que ses principes d'intervention, ont largement fluctué au cours des années, comme le soulignent les auteurs qui en ont retracé l'historique (LELEVRIER C., 1999 ; JAILLET M.-C., 2004). Ce faisant, la politique de la ville ne bénéficie pas d'une définition unique et stable dans le temps, ce qui lui est d'ailleurs reproché – ce thème est par exemple récurrent dans les contributions aux dernières Assises nationales de la ville (2005).

Nous en proposons ici une définition en deux temps, tout d'abord relativement à l'action sociale, ensuite en reprenant la grille générale d'analyse des politiques publiques d'Yves Meny et Jean-Claude Thoenig. On note au préalable deux caractéristiques de la littérature consacrée à la politique de la ville – qui ne lui sont pas réservées, mais qui prennent ici une acuité particulière. Il s'agit d'une part de son abondance, qui oblige à une approche sélective et d'autre part, de l'étroite imbrication entre les différents genres, rapports publics d'évaluation, essais théoriques ou publications de factures scientifiques. Cette imbrication constitue, en soi, un objet de recherche passionnant, comme en témoigne, par exemple, les travaux récents de Sylvie Tissot (2002) ou ceux de Marie-Hélène Bacqué (2003) sur le sujet. Ces travaux ont ainsi montré comment des auteurs parmi les plus prolixes sur la politique de la ville, avaient directement participé à l'élaboration de certaines de ses références théoriques, puis à son évaluation¹¹. Il faut noter que l'on compte parmi ces mêmes auteurs certains de ceux qui avaient participé à la remise en cause du travail social « classique »¹².

¹¹ Ces liens avaient été pointé de façon relativement polémique par Jean-Pierre Gaudin en 1995 comme le souligne Marie-Hélène Bacqué (2003). Nous reprenons ici la citation qu'en fait cette dernière : « *La relation entre la recherche et l'action, avant les années 1980, pouvait se concevoir sous la forme d'une confrontation-complicité ; le plus large usage du terme de ségrégation dans les rapports de recherche du CSU, par exemple,*

5.1. Politique de la ville et action sociale

La politique de la ville, dès lors qu'elle a intégré une dimension sociale aux rénovations immobilières sur lesquelles s'étaient concentrées les premières expérimentations « Habitat et vie sociale » au cours des années 70, est envisagée comme radicalement différente de l'action sociale classique. Parmi les textes qui témoignent de ce positionnement, on peut retenir le rapport d'Hubert Dubedout, président de la Commission nationale de développement social des quartiers en 1982. Parmi les trois orientations majeures définies, l'une vise explicitement à rompre avec la logique d'assistance attribuée aux travailleurs sociaux, en faisant des habitants « *des acteurs du changement* » :

« L'assistance a été longtemps la forme traditionnelle de l'action sociale. On a pu constater ses limites et ses échecs. (...) Une population d'un grand ensemble quadrillée par les travailleurs sociaux, assistée dans tous ses actes collectifs, pour laquelle le seul refuge d'autonomie est l'intimité du logement, sera au mieux passive, au pire manifestera son rejet face à toute perspective de réhabilitation de son quartier. » (DUBEDOUT H., 1983, p. 12)¹³

Cette opposition entre travailleurs sociaux « classiques » et professionnels de la politique de la ville est encore consacrée par certains auteurs (ESTEBE P., 1998), tandis que d'autres en proposent une lecture plus critique (TISSOT S., 2003) ou nuancée (CHOPPART J.-N., 2001). Suite au rapport de Claude Brévan et de Paul Picard (2000), qui constatait le « rendez-vous manqué » entre la politique de la ville et l'action sociale, l'heure est aujourd'hui à l'élaboration d'expérimentations visant à rapprocher les positions institutionnelles et professionnelles, comme en témoigne la démarche des « projets sociaux de territoires » initiée en 2002 (MONDOLFO P., 2003).

Si la politique de la ville n'est donc pas une politique sociale comme les autres, on ne peut pas non plus la réduire à une politique urbaine au sens classique du terme (GAUDIN J.-P., 1993). Elle est plutôt un entre-deux, qui cherche à englober bien d'autres secteurs de l'action publique – l'éducation, la sécurité et plus récemment l'emploi, le développement économique...

repris par les commissions du plan, en porte à lui seul le témoignage. Actuellement, cette relation ressemble plus à une complicité-acquiescement-renchérissement ; des chercheurs (surtout dans la mouvance toulousaine) multiplient les analyses de la « société duale », notion avec laquelle les politiques se forgent une thématique de discours et d'action qui érige les exclus en problème social prioritaire, au sujet duquel sont convoqués les chercheurs ».

¹² On pense par exemple à Jacques Donzelot.

¹³ Les deux autres orientations sont, d'une part l'action « *sur les causes de la dégradation des quartiers autant que sur la dégradation elle-même* », en luttant contre « *la concentration des populations les plus démunies dans certaines zones et l'exclusion sociale induite par la crise économique* » et, d'autre part, de « *rendre les collectivités locales responsables des opérations* » (p. 12).

5.2. Essai de définition

Définir la politique de la ville est une tâche bien malaisée, tant elle est multiforme mais surtout, tant ses orientations ont pu évoluer, suscitant à chaque changement de cap des réactions très vives des acteurs de terrain, de ses théoriciens ou des chercheurs.

- ***Une « autorité légitime » partagée***

On trouve une constante dans le partage de l'autorité entre les deux parties signataires des dispositifs contractuels de la Politique de la ville, à savoir l'Etat et les communes – même si la position de l'Etat a pu osciller entre accompagnement des projets locaux et interventionnisme. Néanmoins, la politique de la ville engage tout à la fois la responsabilité de l'Etat, qui doit concevoir des cadres d'action permettant d'agir significativement sur les quartiers en difficultés et engager des moyens, notamment financiers, en ce sens, et la responsabilité des élus locaux, qui doivent être capable de saisir les opportunités ainsi offertes pour améliorer le sort de leurs administrés.

Dans ce cadre, le contenu de l'action publique est nécessairement variable puisqu'il résulte d'une négociation entre les deux parties. Il s'agit effectivement de décliner les orientations nationales selon les difficultés et les ressources propres à chaque lieu. Le poids de chaque partie dans la négociation du programme d'action reste à déterminer, l'Etat pouvant s'effacer au profit des initiatives locales, ou bien les orienter, ou encore les susciter – notamment en fonction de la maturité des projets locaux comme nous le verrons au chapitre 9. Au-delà de ces fluctuations locales du contenu de la politique de la ville, qui en constituent une caractéristique assumée et revendiquée, la politique de la ville a dû s'accommoder des changements de cap des orientations nationales, tant dans les objectifs et priorités de la dite politique, que dans ses modes d'intervention. Ces bifurcations ont certainement eu pour effet de marquer le volontarisme politique des gouvernements qui se sont succédées, elles peuvent également être lues comme le signe des hésitations des pouvoirs publics sur les actions à mener.

- ***A la recherche du « contenu » de la politique de la ville***

On retient ici les trois principales hésitations quant au contenu de la politique de la ville. La première concerne la priorité à donner au volet « urbain » de la politique de la ville, qui se traduit par des opérations sur le bâti pouvant aller jusqu'à la démolition de certains immeubles, ou au volet « social », qui consiste pour une large part à soutenir les associations locales, ou encore, au volet économique ou sécuritaire. L'articulation entre ces différents volets a toujours été prônée et présentée comme un fondement majeur de l'action menée dans

le cadre de la politique de la ville. Néanmoins, outre le fait que cette articulation est difficile à réaliser sur le terrain, les moyens financiers engagés par l'Etat trahissent l'accent porté sur l'une ou l'autre des composantes de la politique de la ville¹⁴.

La deuxième oscillation de la Politique de la ville concerne l'échelle d'action à privilégier : s'agit-il d'intervenir en priorité sur les quartiers les plus défavorisés, ou bien de concevoir les solutions à mettre en oeuvre à un échelon plus large ? Au cours des années 1990, l'échelon du quartier prioritaire s'est trouvé englobé dans un échelon plus large, celui des « contrats de ville », qui vise à correspondre aux contours des agglomérations. Nous reviendrons en détail sur ces deux échelons d'action dans le chapitre 9.

Enfin, s'agit-il d'engager des moyens exceptionnels en faveur des quartiers concentrant les difficultés urbanistiques et sociales, ou au contraire de s'attacher à réorienter les politiques de droit commun en faveur de ces quartiers, répondant ainsi à l'injonction récurrente selon laquelle la politique de la ville ne doit pas être une politique sectorielle supplémentaire ? Ces orientations ne sont pas, en elles-mêmes, contradictoires, mais les accents successifs sur l'une ou l'autre ont créé une instabilité qui a été soulignée de façon récurrente au cours des entretiens menés avec les professionnels.

On peut ajouter une quatrième ambiguïté concernant les objectifs de la politique de la ville. La politique de la ville a souvent été perçue comme un vecteur privilégié de la modernisation de l'action publique, ceci pour deux raisons au moins. D'une part, la politique de la ville peut faire figure d'exemple d'une action publique novatrice, expérimentale à ses débuts, contractuelle, revendiquée comme partenariale pour pouvoir aborder les problèmes des quartiers « qui vont mal » de manière globale. D'autre part, il s'agit plus généralement d'infléchir la conduite des politiques de droit commun, de façon à ce que ces dernières prennent mieux en compte la situation de ces quartiers. Le succès de l'ouvrage de Jacques Donzelot et de Philippe Estèbe, *L'Etat animateur* (1994), faisant selon ses auteurs eux-mêmes l'apologie de la politique de la ville « telle qu'elle devrait être » et non pas telle qu'elle est, a certainement participé à faire du changement des pratiques en matière de conduite de l'action publique, un des objectifs premiers de la politique de la ville. C'est dans ce contexte que l'on peut interpréter le constat, *a priori* surprenant, qui est fait dans la récente évaluation à mi-parcours des contrats de ville :

¹⁴ A ce titre, l'accent donné à la « rénovation urbaine » peut être perçu comme une rupture avec « l'esprit » de la politique de la ville (LELEVRIER C., 2004).

« Désormais, la priorité de la politique de la ville est sans doute moins d'obtenir des effets indirects (transformation des politiques publiques) que d'avoir un impact direct sur les quartiers. » (EPSTEIN R., KIRSZBAUM T., 2005)

Au-delà de l'évolution des relations entre institutions, la politique de la ville s'était donnée à la fois comme objectif et comme condition de réussite, de faire participer les habitants concernés à la définition et à la conduite des projets. On tient là une de ses dimensions qui a certainement suscité le plus d'espoir mais aussi le plus de désillusions (BACQUE M.-C., 2003).

- ***Le « public » de la politique de la ville : le quartier, ou ses habitants ?***

Dernier élément de définition de la politique de la ville selon la grille retenue, celui de son public. Là encore, la définition de la politique de la ville demeure ambiguë et a nourri de nombreux débats. La mise en œuvre de la politique de la ville procède par l'identification de quartiers cumulant des difficultés sociales ou urbanistiques. Mais l'action menée vise-t-elle à améliorer les conditions de vie des habitants de ces quartiers, qu'ils y restent ou en partent finalement, ou bien vise-t-elle à modifier l'image et le profil social du quartier ? Autrement dit, la politique de la ville se donne-t-elle pour objectif d'éradiquer les concentrations spatiales de précarité sociale ou bien la précarité sociale elle-même ? Cette question peut paraître polémique, mais il n'en est rien, sa réponse étant déterminante pour orienter les choix de l'action publique, comme le souligne Christine Lelévrier :

« Faire de la « valorisation » des territoires dits « en difficulté » une finalité n'a en effet pas le même sens et ne se traduit pas par les mêmes types d'actions que de promouvoir l'insertion des populations qui y vivent. L'insertion incite plutôt à améliorer les conditions de vie et les chances d'accès à la formation, à un emploi, à la culture... en agissant sur le lieu de vie. La valorisation incite à déconcentrer les quartiers, à diminuer par la dispersion la population la plus pauvre et à maintenir et attirer sur place une population plus aisée, dans une logique de mixité. » (LELEVRIER C., 2004, p. 65)

On rejoint ici la question de la mixité sociale, qui, parmi les fondements de la politique de la ville, a certainement été la plus discutée. Les vertus d'une proximité spatiale entre différentes catégories de population ont souvent été questionnées, en s'appuyant notamment sur la démonstration conduite par Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire en 1970. Ces sociologues avaient effectivement montré comment la proximité spatiale peut tout aussi bien contribuer à l'échange que raviver les distances sociales. En outre, on a reproché à l'idéal de mixité sociale de véhiculer une vision normative de l'espace, qui ne tient pas compte des usages qu'en font les couches populaires (GENESTIER P., 1994), ni des ressources possibles que les quartiers populaires pourraient renfermer. On retrouve ce dernier point au cœur de la

critique développée par Jacques Donzelot contre la politique de la ville telle qu'elle a été menée en France au cours des années 90 (2003), son argumentaire reposant sur l'observation des politiques de la ville menées aux Etats-Unis, qui s'appuient justement sur les « communautés ». Enfin, les dérives du mot d'ordre de mixité sociale sont dénoncées, lorsqu'il conduit les organismes de gestion des logements sociaux à un filtrage des demandes de logements, toujours défavorable aux plus démunis – et souvent aux étrangers (LELEVRIER C., 2004 ; MASCLET O., SCHWARTZ O., 2003).

Le quartier comme catégorie d'action a lui-même été interrogé, soit pour souligner les risques de stigmatisation qu'il peut entraîner (VIEILLARD-BARON H., 2000), soit pour mettre au jour les présupposés qu'il sous-tend. Gérard Baudin et Philippe Genestier ont ainsi tenté de mettre en débat « *la démarche intellectuelle à la fois spatialiste (c'est-à-dire qui attribue à l'espace une capacité à engendrer des problèmes sociaux) et localiste (qui indexe à un certain type de lieu les comportements et les identités de ceux qui s'y trouvent)* » (2002, p. 11). Même dans l'hypothèse où ces présupposés revêtiraient une quelconque pertinence, la focalisation de la politique de la ville sur les quartiers les plus en difficultés s'est parfois trouvée radicalement remise en cause. Une telle politique omettrait non seulement la part des populations précaires qui réside en dehors de ces quartiers, mais elle serait également, incapable d'agir sur les mouvements de sécession plus généraux qui affectent la société française, auxquels participent non seulement les catégories les plus riches, mais également les classes moyennes. C'est cette dernière thèse que développe Eric Maurin dans son essai *Le ghetto français* (2004). Mais est-ce bien l'objet de la politique de la ville que de réduire la ségrégation socio-spatiale *en général* ? Là encore, l'appréciation varie selon les points de vue. Lorsque nous l'avons interrogée sur la question, la directrice d'un centre de ressources¹⁵ a tenu à recadrer l'objet de la politique de la ville en direction des quartiers les plus défavorisés :

« On demande à la politique de la ville de faire ce que les politiques n'ont pas le courage de faire. Les problèmes que connaissent ces quartiers résultent de déséquilibres politiques et économiques qui concernent la France entière, et qui se jouent également à l'échelle du monde, dans les rapports nord/sud... Ce n'est pas l'objet de la politique de la ville que de modifier ces déséquilibres, qui relèvent de vrais choix politiques, de choix de société. La politique de la ville a simplement pour objectif d'éviter que ces quartiers ne s'enfoncent complètement. Et de ce point de vue le bilan n'est pas négatif.

¹⁵ Il existe effectivement un réseau de « centres de ressources » destinés aux professionnels de la politique de la ville, qui sont des lieux d'échanges et qualification pour ces professionnels, et souvent des passerelles avec le monde scientifique.

La politique de la ville a tout de même permis que les bailleurs réinvestissent dans ces quartiers. Le fait que l'Etat ait pointé du doigt un certain nombre de territoires qui vont mal a permis que ces territoires soient pris en compte. »

Les différences d'appréciation de la politique de la ville varient ainsi suivant l'échelon à partir duquel on apprécie ses résultats, la persistance ou l'accentuation des inégalités socio-spatiales ne devant pas masquer l'efficacité d'initiatives locales.

Après cet essai de définition de la politique de la ville, on comprend qu'elle ait nourri quantité de débats et qu'elle continue à le faire. Bien qu'elle aie derrière elle une histoire longue maintenant d'une trentaine d'année, elle reste au premier plan des agendas politiques et peut apparaître encore largement à inventer et à construire.

* *

*

Les trajectoires professionnelles, les rattachements institutionnels, les méthodes d'intervention, tout semble séparer l'action sociale départementale et la politique de la ville. Pourtant, leur public se croise dans les quartiers « sensibles » et ces deux politiques se rejoignent dans leur objectif commun de lutter contre la précarité sociale. On tient dans ce paradoxe un point de départ de notre réflexion. Comment ces deux politiques coexistent-elles ? Où se situe leur complémentarité ? Sont-elles condamnées à combler mutuellement les lacunes et les ratés de l'autre, ou bien observe-t-on, à l'échelon des acteurs locaux ou à l'échelon des institutions, des formes de coordination ?

C'est à travers l'analyse des cadres territoriaux de l'action sociale et de la politique de la ville que nous avons choisi d'observer les points de rencontres ou les oppositions entre ces deux politiques publiques. C'est ce choix que nous allons à présent justifier.

CHAPITRE 2.

APPROCHE SPATIALE ET CHOIX METHODOLOGIQUES

Pas plus que celle de la précarité sociale, l'approche spatiale de l'action publique ne s'impose d'emblée. Elle pose question non seulement aux autres disciplines appelées à traiter des mêmes problèmes, mais aussi aux acteurs concernés – n'y a-t-il pas d'autres questions plus urgentes à aborder en matière de lutte contre la précarité, semblaient vouloir nous dire certains de nos interlocuteurs ? – et enfin aux géographes eux-mêmes. Les géographes français¹⁶ ont ainsi été longtemps peu nombreux à prendre la pauvreté comme objet de recherche (SECHET R., 1996). Prenant l'exemple de la « fracture sociale », Yves Guermond a souligné que la dimension géographique des phénomènes sociaux ne lui paraissait ni la première, ni souvent la plus urgente (GUERMOND, Y., LAJOIE G., 1999). De son côté, en introduction d'un numéro de la *Revue de géographie de Lyon* consacré aux nouveaux découpages de l'action publique, Martin Vanier (1995), s'interroge sur comment « *analyser les mailles du territoire sans tomber dans une aride et stérile géographie administrative* » (p. 92). Faudrait-il pour autant ne voir dans l'entrée territoriale adoptée, qu'une facilité de géographe, ou une lecture déformée par la pratique de concepts et de méthodes familiers ?

1. L'approche spatiale en question

Sans qu'elles soient de nature à paralyser une recherche, de telles questions doivent être abordées de front. L'approche spatiale est depuis longtemps l'une des nombreuses dimensions retenues pour étudier le phénomène urbain. En témoignent par exemple les premiers modèles spatiaux proposés par certains chercheurs de l'Ecole de Chicago durant la première moitié du XX^e siècle, et communément dénommés « modèles d'écologie urbaine ». Très tôt, ces approches ont ainsi permis d'identifier les formes récurrentes suivant lesquelles

¹⁶ Ce qui n'est pas le cas aux Etats-Unis, en particulier.

l'espace de la ville se différencie en quartiers, chacun doté d'une tonalité sociale propre et qui, en fonction du degré de leur ressemblance s'agencent par exemple, en auréoles concentriques du centre vers la périphérie dans le cas du modèle de Burgess, en secteurs dans le cas de celui de Hoyt et en noyaux multiples dans la ville polynucléaire de Ullmann. Or ces lectures du fait urbain ne sont pas seulement descriptives ; elles intègrent une forte dimension explicative. Indissociable d'une forte mobilité de la population constatée dans les villes américaines du début du XXe siècle et à Chicago en particulier, la forme des divisions sociales de la ville résulte de l'utilisation que font les populations de leur localisation résidentielle. Si la dimension géographique de l'habiter n'est pas indépendante de sa dimension sociale, elle ne se confond pas totalement avec elle, tenant plutôt du compromis avec cette dernière. Tout citoyen qui a une connaissance des caractéristiques des lieux et des environnements de ces derniers, des voisinages probables, des accès possibles aux différents services urbains, cherchera le compromis qui correspondra pour lui au meilleur ajustement entre ressources et prix du logement. On verra dans le chapitre 5 que ces « effets de contexte » ne peuvent pas être totalement réduits à une règle déterministe soumettant le spatial au social.

Par ailleurs et surtout, rapportée à la question de l'action publique, l'approche spatiale permet d'entrer dans l'étude de cette action par l'un des cadres incontournables de sa mise en œuvre, celui des maillages territoriaux. Des travaux théoriques et des études de cas ont montré tout l'intérêt d'une telle approche, nous nous proposons d'en rendre compte sans plus attendre.

2. Le maillage territorial, un objet de recherche

Roger Brunet (BRUNET R., DOLLFUS O., 1990) a largement participé à fixer le vocabulaire utilisé pour décrire les divisions de l'espace géographique, suggérant après discussion, de réserver l'emploi du terme « maillage » aux partitions territoriales, (BRUNET R. 1987a ; RIQUET P., 1987 ; BAUDELLE G., 1997 ; BRUNET R. 1997a) ce qui sera repris par d'autres auteurs et notamment par François Durand-Dastès en 2003 dans son article « maillage » du dictionnaire de la géographie publié sous la direction de Jacques Lévy et Michel Lussault (2003). On note ici que les périmètres d'action de la politique de la ville constituent des « maillages » un peu particuliers, puisqu'ils ne visent pas à couvrir l'ensemble du territoire. Les contrats de ville ne peuvent s'appliquer qu'aux espaces urbains et les quartiers prioritaires, par définition, ne concernent que les quartiers connaissant le plus de difficultés.

Outre les atlas et les recensements assortis d'analyses critiques souvent très stimulantes des nombreuses partitions qui maillent le territoire (AUROUX J., 1998 ; BENOIT J.-M. *et al.*, 1998), les études consacrées aux maillages territoriaux peuvent être classées en trois grands champs, par rapport auxquels nous positionnons notre approche.

2.1. Maillage et projet politique

Claude Raffestin, dans son ouvrage *Pour une géographie du pouvoir* (1980), a souligné l'intérêt d'étudier les maillages territoriaux, en montrant qu'ils sont partie prenante des projets socio-politiques ou socio-économiques qu'ils encadrent. La définition des départements français en 1789, développée par cet auteur, figure certainement parmi les plus beaux exemples d'un tel projet. Dans le contexte exceptionnel de la Révolution Française, les Constituants ont estimé que le changement de régime ne pouvait que s'appuyer sur un maillage radicalement différent de celui associé au système précédent, à la fois dans ses formes et dans ses principes de découpage – le carroyage étant l'incarnation la plus extrême imaginée alors. La genèse du maillage départemental a été étudiée dans le détail par Marie-Vic Ozouf-Marignier (1989) qui souligne la logique de compromis et la continuité relative avec les limites antérieures qui a finalement prévalu¹⁷. Dans une période plus récente, les pays de l'ancienne Europe de l'Est, soumis à des changements politiques de grande ampleur, ont connu de profonds remodelages de leurs maillages territoriaux, offrant un cadre d'étude exceptionnel des différentes déclinaisons des relations entre projet politique et maillages politico-administratifs (MAUREL M.-C., 1984 ; BOULINEAU E., 2003 ; REY V., SAINT-JULIEN T., 2005).

On ne saurait certes, comparer les retouches ou les redéfinitions des maillages utilisés dans l'action sociale à ces bouleversements historiques. En effet, le « passage de pouvoir » en matière d'action sociale auquel on a assisté suite aux lois de décentralisation de 1982 entre l'Etat et les départements a été très précisément encadré par la loi, dans un contexte historique moins marqué par la rupture franche que par la continuité. Pourtant, la redéfinition des « circonscriptions d'action sociale » mérite d'être examinée à la lumière des changements introduits par cette décentralisation. Le département, à son tour « patron » de l'action sociale, ne peut-il pas avoir un intérêt à définir ses propres mailles d'action ?

¹⁷ Sur ce thème on consultera également le recueil de travaux établi à l'occasion du bicentenaire de la Révolution française par le groupe de recherche « Fait départemental » (GUELLEC A., 1989).

2.2. Maillages et discontinuités

Claude Grasland (1997) a largement contribué à renouveler l'étude des maillages territoriaux en proposant un cadre théorique et un ensemble de méthodes permettant d'appréhender les effets des partitions territoriales sur les structures socio-spatiales. Il a, entre autres, montré comment les maillages pouvaient être à l'origine de « barrières », sur le passage des flux, matériels et d'informations, ou de « discontinuités », affectant cette fois la ressemblance entre des lieux contigus. Dans cette lignée, les travaux de Jean-Christophe François (1995) sur l'espace des collèges, ou encore ceux de Renaud Le Goix (2003) sur les *gated communities* de Los Angeles ont souligné tout l'intérêt d'une telle approche. En étudiant les dérogations à la carte scolaire, Jean-Christophe François a montré les différentiels de perméabilité de ce maillage, certaines de ses limites constituant des barrières quasiment infranchissables pour certains collégiens. De son côté, Renaud Le Goix a pu apprécier dans quelle mesure les communautés fermées renforçaient la ségrégation intra-urbaine.

Les maillages de l'action sociale départementale, tout comme ceux de la politique de la ville, ne sont pas de nature à engendrer de tels effets. Dans un premier temps, nous avons bien formulé l'hypothèse que, dans le cadre de la politique de la ville, la délimitation des « zones urbaines sensibles » (ZUS) pouvait modifier le profil des quartiers concernés et en particulier, contribuer à réduire l'écart entre ces quartiers et leur environnement. Or cette hypothèse n'a pas résisté à l'épreuve des observations faites sur le terrain, desquelles ressort la faiblesse de ces zonages comme cadres d'action, ce dont nous avons pris acte, abandonnant de fait nos travaux en ce sens¹⁸.

2.3. Les recompositions territoriales à la française

Un troisième ensemble de travaux s'est attaché aux recompositions territoriales à l'œuvre dans l'Hexagone, qui ont pu faire émerger de « nouveaux » territoires d'action, sous l'effet du double mouvement de la construction des intercommunalités et du développement des politiques contractuelles. Les lectures actuelles de ces dynamiques, qui ne sont pas tout à fait nouvelles¹⁹, se partagent entre circonspection et enthousiasme (LE SAOUT R., MADORE F., 2004 ; DEARBIEUX B., VANIER M., 2002). La recherche d'un hypothétique territoire dont la pertinence s'imposerait dans l'absolu n'est en tous cas plus

¹⁸ Toutefois, une telle hypothèse mériterait d'être examinée au sujet des « zones franches urbaines », du fait des avantages fiscaux conséquents que le dispositif accorde aux entreprises qui s'installent dans les quartiers concernés.

¹⁹ *La Revue de géographie de Lyon* y consacre deux numéros, en 1995 et en 1997

d'actualité. Certains auteurs prônent au contraire la nécessité d'assumer pleinement la réelle complexité territoriale des institutions françaises (VANIER M., 2002)²⁰.

A travers les contrats de ville, les territoires de la politique de la ville participent directement à cette recomposition du paysage territorial français et nous les examinerons à ce titre. Nous montrerons aussi comment les découpages de l'action sociale départementale se positionnent par rapport aux dynamiques intercommunales, en gardant à l'esprit les récents débats sur la décentralisation, qui ont souvent opposé les deux échelons – intercommunalités et départements. Au total, le foisonnement des découpages liés aux politiques de lutte contre la précarité constitue un cas d'étude du fonctionnement de la complexité territoriale évoquée ci dessus.

3. Questions posées par les maillages de l'action publique de lutte contre la précarité

C'est bien à première vue, le nombre et la diversité des découpages associés aux dispositifs de lutte contre la précarité sociale qui posent question. Dans la mesure où ils ont été conçus pour encadrer des actions qui ont vocation à être coordonnées, on aurait pu s'attendre à ce que ces maillages forment un ensemble plus ou moins cohérent. Or la concordance des différents découpages est l'exception et non la règle. Et, quand il y a coordination des actions engagées dans les cadres des différents dispositifs, elle doit s'accommoder des « fantaisies » des cadres territoriaux d'action de chacun des partenaires.

Ainsi, cette diversité des découpages fait surgir une première question relative à l'efficacité de l'action publique conduite dans de telles conditions. Les discordances des mailles seraient-elles nuisibles à la mise en œuvre de l'action publique contre la précarité ? Comment celles-ci pourraient-elles être compatibles avec l'incitation récurrente à la coordination des interventions des différents professionnels ? La collaboration entre les acteurs ne se trouverait-elle pas entravée par le non-recouvrement des périmètres d'intervention de chacun, par la multiplication du nombre des interlocuteurs dans chacune des administrations partenaires ?

²⁰ En 1995, dans le numéro 70 de la *Revue de Géographie de Lyon*, Martin Vanier retenait déjà dans son compte-rendu de l'ouvrage sur les institutions territoriales françaises dirigé par Jean-Claude Néméry et Serge Watcher (1993) que : « *Plutôt que de faire semblant de croire aux chances d'une réforme radicale de nos institutions territoriales, qui les soumettrait à une nouvelle rationalité spatiale (« l'optimum dimensionnel ») et politique (« la subsidiarité »), les meilleurs contributeurs préfèrent se consacrer aux nouveaux usages possibles du dispositif existant* » (p. 138)

Il serait cependant bien naïf de réduire les difficultés que rencontrent les professionnels à travailler ensemble à des problèmes de discordance des mailles de l'action. Dans son étude sur les cadres territoriaux des dispositifs d'insertion en Ile-et-Vilaine, Raymonde Séchet (1998) a bien souligné la faiblesse d'une telle réduction. La complexité voire les incohérences des maillages ne pourraient-ils pas masquer des obstacles plus sourds, comme par exemple, la difficulté de trouver un accord sur les méthodes et sur les objectifs de corps professionnels différents ou encore, les effets de concurrences mal avouées entre institutions ? Suivant cette hypothèse, la question des maillages pourrait se réduire à une simple question technique de répartition équitable de l'action publique sur le territoire, sans effet en retour sur la mise en oeuvre des politiques. Dans le même ordre d'idées, même dans le cas des politiques, comme la politique de la ville, qui se revendiquent comme territoriales, la démarche de « territorialisation » importerait plus que le cadre territorial de la mise en oeuvre, finalement assez indifférent.

On pressent que la question de *l'efficacité* rejoint rapidement celle des *fonctions* et des *usages* des mailles. L'intérêt de l'étude se trouve dès lors considérablement élargi, si on considère que les fonctions des découpages ne sont pas connues *a priori* et qu'elles peuvent varier à l'usage. Sans occulter le problème de l'articulation des différentes politiques publiques de lutte contre la précarité, la question s'oriente alors vers la compréhension des logiques de découpages propres à chaque maillage, de la manière dont les acteurs se saisissent de leur cadre territorial d'action, et des attentes qu'ils formulent à son égard. Une approche fine de ces questions nécessite une focalisation sur quelques-uns des maillages seulement. Nous avons retenu ceux de l'action sociale départementale et ceux de la politique de la ville, ce que nous pouvons justifier.

L'action sociale départementale, qui passe principalement par une approche individuelle des situations de précarité sociale, est mise en oeuvre dans le cadre de deux maillages emboîtés – les « circonscriptions d'action sociale » et les « secteurs de polyvalence ». Ces deux niveaux d'organisation connaissent aujourd'hui de profondes évolutions, que nous souhaitons mettre en relation avec deux mutations majeures qui ont affecté l'action sociale, à savoir la décentralisation d'une part, et la remise en cause des principes d'intervention des travailleurs sociaux d'autre part. On a là une matière extrêmement riche pour aborder la question des liens entre découpage du territoire et projet associé à ce découpage. De plus, la position de « chef de file » des départements en matière

d'action sociale, énoncée par la loi de décentralisation de 2004, incite à étudier la concordance des maillages départementaux avec ceux des autres institutions intervenant dans le champ de l'action sociale.

La politique de la ville aborde la précarité sociale par une tout autre entrée, qui n'est plus individuelle mais territoriale. La définition des territoires d'intervention de la politique de la ville ne constitue pas seulement le moyen de la mise en œuvre de cette politique, mais également sa cible. A priori, les enjeux associés à la définition des cadres territoriaux de la politique de la ville apparaissent donc extrêmement forts, qu'il s'agisse des quartiers prioritaires ou des contrats de ville. Ces enjeux restent cependant à identifier, et c'est là une des ambitions de ce travail.

4. Les choix d'une démarche

Action sociale et politique de la ville sont toutes deux mises en œuvre dans des cadres territoriaux définis à deux niveaux : communal ou intercommunal (« circonscriptions d'action sociale » et contrats de ville), et infra-communal (secteurs d'action sociale et quartiers prioritaires de la politique de la ville). L'analyse de ces découpages sera réalisée en plusieurs étapes.

4.1. La genèse des mailles

L'étude de la genèse des mailles intègre à la fois la définition générale des maillages par le législateur et l'ingénierie très concrète que ces derniers supposent. Concernant les découpages territoriaux de l'action sociale départementale, il s'agit d'identifier les critères retenus pour délimiter les « circonscriptions d'action sociale », et d'évaluer la prégnance des contours des circonscriptions définies avant la décentralisation, sorte d'héritage²¹ pour les conseils généraux. Nous nous attacherons à analyser les argumentaires retenus pour justifier les modifications de ces découpages, faisant la part des impératifs gestionnaires et des stratégies politiques.

On verra que la genèse des cadres territoriaux de la politique de la ville relève d'un tout autre processus, puisqu'elle ne dépend pas de la décision d'une seule collectivité territoriale, mais d'une négociation entre les communes et l'Etat. On cherchera à déceler les rôles respectifs des deux acteurs en présence dans la définition des périmètres finalement

²¹ On retient ici la définition de l'héritage proposée par François Durand-Dastès : « *processus de localisation dans lequel les traces concrètes laissées par le passé sont une des causes qui interviennent dans le présent* » (DURAND-DASTES F., 1984, p. 14).

retenus et ce, à chacun des deux niveaux d'intervention, les quartiers prioritaires et les contrats de ville.

4.2. Le dessin des mailles

Le dessin des mailles fera l'objet d'une étude morphologique classique, intégrant à la fois la taille des unités et les formes des périmètres. On confrontera ces formes aux divisions sociales de l'espace urbain, de manière à rendre compte des possibles effets de ces dernières sur les mailles dessinées. On s'attachera en particulier à observer dans quelle mesure la répartition spatiale des populations en situation de précarité – donc des « usagers » potentiels de l'action sociale – infléchit le tracé des « circonscriptions » et des secteurs. La confrontation entre les contours des territoires de la politique de la ville et les divisions sociales de l'espace urbain semble ici un passage obligé, dans la mesure où, les concentrations spatiales de précarité sociale sont la première cible de cette politique. On cherchera, enfin, à identifier dans le tracé des mailles de l'action sociale et de la politique de la ville les effets éventuels d'autres maillages, qui ont pu entrer en compte au moment des choix de découpage.

4.3. Les fonctions des mailles

Nous faisons donc l'hypothèse que les fonctions attribuées aux différents découpages ne le sont pas a priori, mais qu'elles restent en partie à déterminer, selon les administrations certes mais aussi selon les lieux et les acteurs qui les utilisent. Nous nous efforcerons alors d'identifier le statut et les compétences associés aux mailles de l'action sociale, ainsi que les choix dont elles sont porteuses en matière de mise en œuvre de l'action. La question du partenariat, dont on a vu qu'elle constituait le mot d'ordre de l'action sociale et aussi, un point d'achoppement, sera une entrée privilégiée pour apprécier ces choix. A propos des découpages de la politique de la ville, nous nous interrogerons en particulier sur les projets associés aux périmètres intercommunaux des contrats de ville – l'intercommunalité ayant très fortement progressé à l'occasion des contractualisations de la période 2002-2006. Enfin, nous étudierons de près les usages locaux et les représentations liées aux différents types de quartiers prioritaires actuellement en vigueur.

Ainsi, loin de se résumer à un exercice de style, l'approche spatiale de l'action publique contre la précarité sociale ouvre sur des questions très riches, auxquelles cette étude souhaite apporter certains éléments de réponses. Cette approche spatiale des maillages de l'action publique contre la précarité a été conduite suivant différentes sources et méthodes.

5. Choix méthodologiques

D'un point de vue méthodologique, les choix auxquels nous sommes parvenue se sont arrêtés sur des solutions relativement classiques, combinant approche quantitative et approche qualitative réalisée sur la base d'entretiens semi-directifs.

5.1. Approches quantitatives

Les approches quantitatives impliquent un certain nombre de choix ; certains relèvent de l'ordre de la méthode d'analyse, d'autres des niveaux d'observations sélectionnés.

- ***Le choix de l'analyse multivariée***

Appliquées à la connaissance de l'inscription spatiale des situations de précarité sociale, les méthodes statistiques uni et multivariées permettent de poser le cadre général indispensable à la compréhension des situations particulières. Ces méthodes aident à la caractérisation des lieux les uns relativement aux autres, en gérant la complexité face à laquelle chacun se trouve lorsqu'il souhaite introduire plusieurs descripteurs de ces lieux. Elles mettent à jour des dimensions sous-jacentes de la différenciation spatiale, en identifiant des associations géographiques, ou au contraire des exclusions de variables (analyses factorielles) ; elles constituent également des outils pour la comparaison des lieux entre eux et pour leur classement suivant des types les plus homogènes possibles. Grâce à ces méthodes, nous avons pu identifier les principales composantes à l'origine de la différenciation des communes et des îlots urbains, du point de vue de la vulnérabilité sociale des populations résidentes. Elles nous ont également permis de classer les communes et les îlots suivant les formes de précarité sociale qui affectent les populations résidentes, et leur intensité (chapitre 5).

Ces analyses ont été menées à partir des données des recensements de la population, qui présentent l'avantage de couvrir un large spectre des caractéristiques sociales, démographiques et économiques des populations résidentes, à plusieurs dates et à plusieurs niveaux géographiques d'observation.

- ***Le choix des niveaux d'observation et les problèmes posés par celui de l'îlot***

Les méthodes d'analyse des données ont été conduites à deux échelons d'observation, celui de la commune et celui de l'îlot de recensement. Ce choix ne doit rien au hasard ; on sait que l'échelle et le dessin des mailles d'observation contribuent, tout autant que le choix des descripteurs, à modeler les formes spatiales mises au jour lors des traitements statistiques (GRASLAND C., 1997).

Le choix des deux niveaux d'observation a été effectué en relation avec les caractéristiques des découpages territoriaux de l'action sociale et de la politique de la ville. La commune s'est imposée comme premier échelon d'observation, parce que les contrats de ville, tout comme les « circonscriptions » d'action sociale des conseils généraux, sont composés d'un nombre entier de communes. Cette maille d'observation s'impose plus encore par le rôle de l'échelon communal dans la définition et dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la précarité. A l'échelon communal, la portée d'une observation de la précarité sociale dépasse ainsi la simple considération d'une population agrégée dans un maillage d'observation : elle peut directement être mise en relation avec des orientations en matière d'équipements et de politiques publiques.

Le choix de la maille infra-communale de l'îlot de recensement s'est imposé dans la mesure où nous souhaitions pouvoir confronter les formes de la division sociale intra-urbaine au tracé des quartiers prioritaires de la politique de la ville²². Le découpage d'une commune en îlots est effectué en tenant compte des nécessités de l'organisation du recensement de la population : chaque agent recenseur est chargé de recenser les caractéristiques des ménages dans un certain nombre d'îlots. Il s'en suit que le contour des îlots est défini suivant le réseau viaire, ce qui permet de repérer très facilement les îlots sur une carte topographique par exemple. En milieu urbain dense, l'îlot est une maille d'observation qui correspond au pâté de maisons ou au petit groupe d'immeubles, il se rapproche alors de l'œil du passant.

Si cette maille d'observation peut séduire par sa grande finesse, elle n'en comporte pas moins de sérieuses contraintes d'utilisation. La première tient à la confidentialité des données, qui impose des restrictions dans l'accès et dans la diffusion des informations. Alors que les recensements de 1968 étaient disponibles à partir des fichiers sources, les conditions d'exploitation ont été progressivement restreintes. Actuellement, l'information au niveau de l'îlot de recensement est accessible uniquement aux collectivités locales concernées, à un certain nombre de bureau d'études et, sous certaines conditions, aux chercheurs²³. Pour notre part, nous avons levé les difficultés d'accès en signant une convention d'études avec la

²² Il existe un autre niveau infra-communal de diffusion des données du recensement, l'iris 2000, qui correspond à une maille regroupant environ 2000 habitants. Celui-là a l'avantage d'être facilement accessible, mais présente pour notre étude l'inconvénient majeur de correspondre à un grain trop épais pour être confronté aux limites des quartiers prioritaires.

²³ Cette option d'accès restreint fait débat, et n'est pas non plus celle qui a été adoptée dans d'autres pays (cf. *L'Espace géographique*, 2000).

Délégation régionale de l'Insee Ile-de-France, qui nous a accueilli six mois dans ses locaux à Saint-Quentin-en-Yvelines²⁴.

Une deuxième contrainte tient au poids démographique très faible de certains îlots, qui pourrait conduire à considérer des données aberrantes. Les méthodes statistiques n'ont effectivement de sens que lorsqu'elles portent sur un nombre suffisant d'observations. Il nous a rapidement paru indispensable d'exclure de l'analyse les îlots pour lesquelles une étude statistique n'est pas pertinente. Le problème reste évidemment de déterminer le seuil permettant d'isoler ces îlots, qui ne peut être qu'un compromis entre le souci de conserver le nombre maximum d'îlots et la volonté de limiter l'information non significative. On sait que les mesures de variance sont très sensibles aux valeurs extrêmes. Par conséquent, la suppression des données aberrantes a pour effet d'abaisser la valeur de celles-ci. Nous avons ainsi effectué une série de tests sur une sélection de territoires et de variables en excluant successivement les îlots de moins de 10 habitants, puis de 20, 30 et enfin 50 habitants. Il s'est avéré que l'exclusion des îlots de moins de 10 habitants diminue significativement la valeur de l'indicateur de dispersion. L'intérêt des autres seuils est moins évident. Le nombre d'îlots supprimés augmentant à mesure que le seuil s'élève, il devient alors difficile d'attribuer la baisse de la variance à la réduction du nombre d'observations aberrantes ou à celle du nombre total d'observations. C'est donc le seuil de 10 habitants qui a été finalement retenu.

Enfin, on ne peut faire l'économie de s'interroger sur le *sens* des observations menées à l'échelon de l'îlot. Contrairement à la commune, cette maille ne revêt pas de dimension territoriale propre. Quelle signification accorder aux caractéristiques d'un îlot donné, qui ne rassemble parfois que quelques dizaines d'habitants ? Que répondre aux doutes exprimés par un sociologue de la DIV (Délégation interministérielle à la ville) sur la pertinence des informations statistiques à une échelle fine :

« Cette échelle – on pense à l'îlot ou le quartier de faible taille – n'est-elle pas précisément celle où il convient de changer d'approche, de passer de l'examen clinique des faits, (...) à une posture où l'on reconnaît que l'on a affaire à des sujets doués de parole, de compétences et de droits, et non à des objets simplement aptes à être étudiés ? » (MENARD F., 2002, p. 49).

Cette remarque vaut certainement pour les caractéristiques d'un îlot donné – l'approche empirique étant indispensable pour qui prétend décrire une si petite portion de territoire. Mais c'est dans une toute autre optique que nous avons recours à ce niveau d'observation. Dans ce travail, il ne s'agit pas tant de caractériser un îlot donné que

²⁴ Cette contrainte s'est très rapidement transformée en une opportunité d'échanges féconds avec les chargés d'études de l'Insee, qui s'est traduite par une contribution au numéro sur les disparités sociales et territoriales de la revue *Regards sur...* de l'Insee Ile-de-France (A. RIBARDIERE, 2003).

d'identifier les formes qu'emprunte la répartition de la résidence des populations en situation de précarité sociale, à l'intérieur des territoires communaux. En observant les ressemblances et les différences des profils des îlots dans un territoire donné, on cherche à apprécier l'homogénéité ou l'hétérogénéité spatiale de celui-ci, et éventuellement à déceler des formes spatiales invisibles à l'échelle communale (FRANCOIS J.-C., RIBARDIERE A., 2004).

- ***Analyse des superpositions des maillages : comparaison des formes et articulations***

L'analyse spatiale offre un ensemble de méthodes permettant de caractériser les lieux non seulement à partir de leurs attributs, mais également du point de vue de leur localisation et ce faisant, à partir des relations qu'ils nouent avec les autres lieux. Ces méthodes ont été très utiles pour résoudre les problèmes qui se posent dès lors qu'on souhaite, pour un territoire donné, tenir simultanément plus de deux ou trois maillages pour identifier à quelles formes spatiales correspondait la superposition. Nous avons ainsi pu apprécier, selon différents critères, les degrés de concordance entre les maillages départementaux des « circonscriptions d'action sociale » et ceux d'autres institutions partenaires. Nous avons pu également identifier les limites communes à différents maillages, et proposer une interprétation de ces récurrences (chapitre 8).

5.2. Cartographie des divisions sociales de l'espace et des divisions administratives

La représentation cartographique constitue une étape indispensable à la restitution de la dimension spatiale des analyses des données, en particulier des classifications. Elle permet de mettre en relation les ressemblances et les différences entre les lieux, avec les proximités et les distances entre ces mêmes lieux. Cette analyse de la répartition spatiale des différents types de communes ou d'îlots du point de vue de la précarité sociale permet d'identifier non seulement des secteurs plus ou moins homogènes, mais également les modalités de contact entre ces secteurs : parfois brutales, sous la forme de discontinuités ; parfois plus progressives, sous la forme de gradients²⁵.

Par ailleurs, la carte est l'instrument privilégié de la représentation d'un maillage territorial. Il est même difficile d'envisager qu'un maillage puisse exister sans cette représentation – et pourtant, la « carte » scolaire constitue certainement le plus bel exemple d'un maillage existant bel et bien sans un tel appui. Dans ce cas, le « silence cartographique » vise à garantir l'efficacité du maillage (il serait certainement plus facile de contourner, d'une

²⁵ Il existe bien sûr des méthodes permettant d'aller plus avant dans la définition de ces transitions (FRANCOIS J.-C., 2005).

manière ou d'une autre, la carte scolaire si chacun en connaissait les détails). Parmi les maillages que nous avons étudiés, aucun ne fait l'objet d'une telle rétention d'information. Néanmoins, on verra que les découpages des « circonscriptions d'action sociale » en secteurs ne font pas tous l'objet d'une représentation cartographique. Cette occultation n'est pas recherchée en soi ; il ne s'agit pas ici d'un maillage dont on souhaite réserver la connaissance à quelques initiés, mais plutôt d'un découpage qui a été tellement retouché au fil des années qu'on en a perdu la vision globale. Dans le cas des secteurs d'action sociale, l'absence de représentation cartographique des secteurs a toujours témoigné d'un investissement moindre du maillage par ses utilisateurs, par rapport aux cas où le découpage a fait l'objet d'une cartographie soignée, éventuellement affichée dans le bureau du responsable de la « circonscription d'action sociale ». Dans le même ordre d'idée, les représentations cartographiques des « circonscriptions d'action sociale » communiquées par les départements se sont avérées de facture très inégale. Pour l'anecdote, on signale que la carte la plus sommaire a pu être attribuée sans difficulté au conseil général qui semble s'être le moins investi dans la question des découpages de l'action sociale... Pour les besoins de l'analyse, les représentations cartographiques des maillages départementaux que nous donnons à voir dans cette thèse ont été homogénéisées, de manière à faire ressortir les différenciations morphologiques des maillages départementaux, que pourraient masquer les inégalités de talents des cartographes des conseils généraux.

Si les cartes des découpages de l'action sociale départementale sont des objets très confidentiels, au contraire les cartes des découpages de la politique de la ville sont très largement accessibles, via le site Internet de la DIV (Délégation interministérielle à la ville)²⁶. Tout un chacun peut ainsi prendre connaissance des cartographies régionales des contrats de ville, et des limites des « zones urbaines sensibles » précisément tracées sur un fond topographique au 1/25 000^e. Cible de la politique de la ville, moyen de sa mise en œuvre, le territoire apparaît également ici comme un procédé d'affichage très efficace.

5.3. Méthodes qualitatives

Afin d'en apprendre plus sur la genèse des mailles, sur les fonctions qui y sont associées et sur leurs usages, nous avons entrepris de rencontrer des professionnels directement concernés par ces questions.

Le chercheur se trouve inévitablement démuni lorsqu'il prétend poser un regard sur des questions nouvelles pour lui, face à des acteurs qui ont une connaissance intime des

²⁶ A l'adresse suivante : <http://www.ville.gouv.fr/> .

problèmes, façonnée par une pratique professionnelle quotidienne, et ce depuis souvent de longues années. Le sociologue américain Howard S. Becker (2002) a très bien exposé tous les dilemmes que pose au chercheur le recueil de la parole d'autrui et les écueils qui le guette dans cette démarche. Comment trancher entre la volonté de transcrire aussi fidèlement que possible les entretiens menés avec les personnes qui, manifestement, en savent beaucoup plus que nous sur les problèmes que nous abordons, et notre devoir de questionner leur discours, de les remettre en cause finalement, afin de pouvoir y porter notre propre regard ? Nous avons repris à notre compte la « ficelle » proposée par Becker, que lui avait enseigné son professeur Everett C. Hugues²⁷ : il n'y a certainement rien que le chercheur sache qu'au moins un des membres du groupe interrogé ne sache également, mais, comme il sait un peu de ce que chacun sait, il en sait finalement plus que n'importe lequel d'entre eux.

Autrement dit, c'est donc dans la confrontation des points de vue que nous avons situé notre apport. Ainsi avons-nous, autant que possible, multiplié les terrains de recherches, de façon à pouvoir mettre en série les entretiens. Ces entretiens ont été menés selon la méthode des entretiens semi-dirigés, à partir d'une grille établie par avance mais utilisée de manière très souple (on trouvera cette grille dans l'annexe 2). Nous avons effectivement modulé les entretiens suivant les spécificités locales et suivant l'état d'avancement de notre connaissance des questions abordées. En outre, il nous faut avouer que l'approche spatiale et *a fortiori* la question des découpages du territoire ne présentaient pas toujours un intérêt évident pour certains de nos interlocuteurs. Plus généralement, nos questions sur les tracés des découpages, sur les fonctionnements et dysfonctionnement des partenariats pouvaient revêtir une dimension politique qui, bien que d'envergure locale, nécessitait parfois qu'une certaine confiance soit établie pour être évoquée.

Nous avons enquêté principalement auprès de quatre types d'acteurs. Après avoir déterminé dix territoires d'études, qui nous semblaient représentatifs de la variété des contextes locaux de précarité sociale (cf. chapitre 5 pour la sélection de ces territoires et l'annexe 3 pour une présentation de chacun d'entre eux), nous nous sommes intéressée, dans un premier temps, aux acteurs locaux. Concernant l'action sociale départementale, nous avons rencontré des responsables de « circonscription d'action sociale », qui présentent la particularité d'être à l'interface entre l'institution du conseil général et les travailleurs sociaux, et qui sont responsables de l'organisation et de la répartition du travail dans leur

²⁷ Everett C. Hugues était lui-même un ancien étudiant de Robert E. Park, membre fondateur de l'Ecole de Chicago, comme le rappelle l'auteur au début de son ouvrage (BECKER H. S., 2002, p. 20).

« circonscription ». Concernant la politique de la ville, notre attention s'est portée sur les chefs de projets « politique de la ville », théoriquement mandatés par les communes et l'Etat. Dans un deuxième temps, forte de cette connaissance « du terrain », nous avons rencontré les responsables départementaux d'action sociale des six départements auxquels appartiennent les territoires d'études ainsi que les sous-préfets à la ville. En parallèle à cette série d'entretiens, complétés dans certains cas par des entretiens téléphoniques, nous nous sommes efforcée de rencontrer quelques personnes susceptibles de porter un regard un peu différent, soit du fait de leurs fonctions, soit du fait de leur terrain d'intervention. Seuls les premiers entretiens ont été enregistrés, les autres ont été retranscrits le jour même ou dans les jours suivant l'entretien, à l'aide des notes prises en rendez-vous. Les citations communiquées dans le texte ont été notées au fil de la conversation, elles correspondent à des énoncés qui nous ont semblés particulièrement significatifs.

Nous avons d'abord pris contact avec les personnes que nous souhaitions rencontrer au moyen d'un courrier, accompagné d'une fiche présentant le sujet de notre thèse. Dans certains cas, un rendez-vous a été obtenu suite à ce courrier ; dans d'autres, la demande a été relancée par téléphone. Nous avons essuyé un seul refus. Au total, nous avons ainsi mené 45 entretiens (cf. annexe 1).

Aucun entretien n'a été conduit sous couvert d'anonymat. Néanmoins, nous avons fait le choix de ne pas citer dans le texte le nom des personnes rencontrées, un tel élément n'apportant rien à la confrontation des points de vue. Seuls les noms des « circonscriptions d'action sociale », ou des communes ou encore des départements le cas échéant, auxquels les personnes interrogées étaient rattachées, sont mentionnés lorsque cela apparaît nécessaire à la compréhension du discours. Le genre de la personne rencontrée n'a pas non plus été conservé. L'usage du masculin qui prévaut dans ce cas ne doit pas masquer la large féminisation des professionnels du champ de l'action sociale ni l'exclusivité du genre masculin dans le corps préfectoral rencontré (cf. annexe 1).

Enfin, notre recherche s'est également appuyée sur une analyse des textes officiels ou des documents administratifs relatifs à notre sujet. Il s'agit précisément des textes de loi, de rapports précédents les délibérations des conseils généraux, de brochures destinées à la communication du conseil général, de fiches de postes ou encore de notes de travail que l'on nous a demandé de garder confidentielles et enfin, des textes des contrats d'action publique (contrats de ville et contrat de « grand projet de ville »).

*

*

*

Lorsqu'il s'intéresse à l'articulation des nombreuses politiques de lutte contre la précarité sociale, le géographe ne manque pas d'être frappé par le fait que chacune est mise en œuvre dans un maillage qui lui est spécifique, et que l'ensemble ainsi constitué est fort discordant. Derrière la question de l'efficacité d'une telle complexité territoriale, se profile celle de son fonctionnement et celle des raisons propres à chaque maillage.

La démarche retenue – analyse de la genèse, des formes et des fonctions des mailles de deux politiques publiques – vise à répondre à ces questions. Elle mobilise une palette d'outils classiques de la géographie, depuis les statistiques jusqu'aux enquêtes de terrain, en passant par l'analyse des cartes des maillages en question.

Conclusion de la première partie

Cette thèse porte sur deux politiques publiques de lutte contre la précarité, l'action sociale départementale et la politique de la ville. La première, classique, est déclinée sur le territoire au moyen de deux maillages emboîtés, les « circonscription d'action sociale » et les secteurs d'action sociale. Ces deux niveaux se trouvent pris dans un mouvement de redécoupages inégaux suivant les départements, « patrons » de l'action sociale depuis les lois de décentralisation du début des années 80. La deuxième, la politique de la ville, appartient à cette nouvelle génération de politique publique, contractuelle, dont l'autorité est partagée entre l'Etat et les communes. Les territoires dans lesquels elle est mise en œuvre, notamment les contrats de ville, participent à la recomposition territoriale à l'œuvre dans l'Hexagone.

Chaque famille de maillage soulève des questions et des enjeux qui lui sont propres. Eut égard à l'injonction récurrente qui est faite de coordonner l'action publique menée en direction des plus démunis, elles méritent également d'être confrontées. Ce sont donc les logiques des découpages, leurs fonctions et leurs usages que nous proposons de mettre au jour. Cette analyse perdrait une grande partie de son intérêt si elle n'était pas connectée avec la cible de ces politiques publiques, à savoir la précarité sociale et, plus particulièrement en ce qui concerne la politique de la ville, son inégale répartition dans l'espace, auxquelles est consacrée la partie suivante.

PARTIE 2.

PRECARITE SOCIALE : FORMES SOCIALES, FORMES SPATIALES

Introduction

En ce début de XXI^{ème} siècle, l'approche des situations de précarité vécues par une frange de la population repose sur trois grands repères, d'ordre historique et géographique.

Le premier se réfère à la période révolue du quasi plein emploi, où l'Etat providence assurait à chacun une protection face aux risques de l'existence, où le système scolaire offrait aux nouvelles générations des possibilités d'ascension sociale. Certes, les positions sociales n'étaient pas équivalentes, mais les « laissés pour compte » étaient loin d'occuper le devant de la scène, scientifique ou médiatique et faisaient figure de marginaux. C'est davantage la question des inégalités et de leur reproduction sociale qui occupait le monde scientifique et syndical²⁸ ; les recherches sur les plus marginaux, telles celles menées par Colette Petonnet, restent confidentielles (PETONNET C., 1968). Par contraste avec cette période, l'image d'une société en crise s'est imposée depuis la fin des années 70, menacée de fracture entre les *in* d'un côté, les *out* de l'autre, comme le suggère le vocable d'exclusion – à moins que cette scission ne soit déjà effective.

Le deuxième repère tend à installer cette « crise » dans la durée. Ne parle-t-on pas de « nouvelle pauvreté » depuis vingt-cinq ans ? Partant, la précarité sociale est devenue une caractéristique structurelle de la société française – et des sociétés occidentales en générale. Au cours du dernier quart de siècle, ce thème a donné lieu à une littérature extrêmement abondante. Lorsqu'elle émane du monde scientifique, cette littérature prend des formes diverses, du tableau des formes sociales de la « misère du monde », dressé à partir de la parole des intéressés (BOURDIEU P., 1993), à la grande fresque historique (CASTEL R., 1995), en passant par le débat épistémologique sur les notions mobilisées (MESSU M. 1999 ; PAUGAM S., 2001). Les rapports publics sont également produits en nombre et certains ont fait date (WRESINSKI J., 1987 et DE GAULLE ANTHONIOZ G., 1995). En 1996, le moment fut venu de produire un état de la question relatif à l'exclusion sociale (PAUGAM S., 1996). Pourtant, la littérature sur le sujet enfle sans cesse, à l'image des rangs des plus défavorisés que l'on ne parvient pas à éclaircir.

²⁸ Le colloque tenu à Arras « Le partage des bénéfices » constitue un bon exemple des préoccupations d'alors (BOURDIEU P., DARBEL A. – éd. , 1966). C'est aussi à cette époque que se stabilisent les CSP à l'Insee, qui permettent d'approcher statistiquement les classes sociales.

Enfin, un troisième repère, spatial celui-là, s'est progressivement imposé. En effet, l'association de la catégorie des plus défavorisés à un type d'espace, celui des banlieues populaires des grandes villes est devenu un lieu commun²⁹. Il mérite pourtant qu'on s'y arrête.

L'inscription dans l'espace de la précarité sociale, en particulier en milieu urbain, ne se fait certainement pas de façon homogène. Ce faisant, elle reprend les grandes lignes de la structuration sociale de l'espace. La montée en charge de la précarité sociale et son inscription spatiale sont parfois abordées dans le même mouvement comme l'expression d'une nouvelle question sociale. La « question sociale » se serait métamorphosée en « question urbaine ». Cette formulation de la question sociale fait débat entre sociologues, certains lui reprochant de masquer les « ressorts structurels de la pauvreté »³⁰. Il serait en effet réducteur de limiter les inégalités sociales à leurs dimensions spatiales³¹. Une telle remarque n'affaiblit en rien l'approche spatiale de la précarité sociale que nous proposons. Ce serait faire fausse route que d'attendre d'une telle approche qu'elle puisse trancher le débat sur la formulation de la « question sociale ». Nous estimons au contraire que l'analyse des différenciations spatiales introduites par l'inégale répartition des populations précaires soulève des questions qui lui sont propres. Ces différenciations peuvent être non seulement envisagées comme une expression de la précarité sociale, mais également comme l'une de ces composantes, à travers les effets de contextes qu'elles engendrent.

Dans le premier chapitre de cette partie, nous ferons le point sur les différentes approches qui permettent de saisir le phénomène de la précarité sociale. Un deuxième chapitre sera consacré à la mise en évidence de la structure socio-spatiale de l'espace francilien, à partir d'une étude des différenciations inter et intra communales des revenus des ménages résidants. Dans le troisième chapitre nous resserrerons la lecture des divisions sociales de l'espace sur la question de la précarité sociale en milieu urbain, en définissant les contextes locaux de cette précarité, à l'échelon communal et à l'échelon micro-local des îlots.

²⁹ A tel point que cette association ferait presque oublier qu'il existe également une pauvreté dans le monde rural (MATHIEU N., 1997 ; BONERANDI E., 2004).

³⁰ On peut ainsi opposer l'approche de Jacques Donzelot (1999) à celle développée par Franck Poupeau et Sylvie Tissot (2005) en introduction du numéro des Actes de la recherche en sciences sociales consacré à la « Politique des espaces urbains ».

³¹ Ces débats relatifs à la lecture des divisions sociales de l'espace urbain, et des politiques qui sont menées en son nom ne sont pas nouveaux, comme en rend compte, par exemple, Roger Brunet en 1979 à l'occasion de la publication des deux ouvrages sur la ville de Jean-Pierre Garnier et Denis Goldschmidt (*Le socialisme à visage urbain*, Paris, Rupture et *La comédie urbaine*, Paris, Maspéro, parus 1978).

CHAPITRE 3.

CARACTERISTIQUES DE LA PRECARITE DANS LA SOCIETE FRANÇAISE CONTEMPORAINE³²

Comment nommer l'état de fragilité économique et sociale qui caractérise une partie de la population, et les processus qui y conduisent ? L'usage des mots pose problème. Il est bien difficile de trancher parmi l'ensemble de ceux utilisés pour décrire la situation des plus démunis, qu'ils aient une longue histoire – la pauvreté – ou qu'ils soient d'usage plus récent – l'exclusion –, qu'ils soient intégrés au langage courant ou réservés à la littérature spécialisée – la disqualification (PAUGAM S., 1991) ou la désaffiliation (CASTEL R., 1995). Tous ne sont pourtant pas équivalents. On peut certainement repérer une gradation entre précarité, pauvreté et exclusion. Au delà, la notion d'exclusion sous-entend une rupture que n'impliquent pas celles de pauvreté ou de précarité ; ce faisant, on pourrait reprocher à la notion d'exclusion le défaut de sa qualité, à savoir une force mobilisatrice qui entrave la prise de distance et la nuance nécessaires à l'approche scientifique. C'est finalement la notion de précarité que nous avons retenue³³. Ce choix reste évidemment discutable, mais il se justifie aussi sur certains points. Par rapport à l'exclusion, la notion de précarité présente l'intérêt de se décliner en niveaux de difficultés. Par rapport à la pauvreté, elle met l'accent sur la vulnérabilité des individus, sur leur incertitude face à l'avenir autant que sur leurs difficultés matérielles. Enfin, elle semble indépendante d'un courant ou d'un auteur particulier.

³² La mise au point effectuée dans ce chapitre doit beaucoup à la fréquentation du séminaire de Serge Paugam à l'EHESS, de janvier 2002 à juin 2003, dont on retrouvera la teneur dans son dernier ouvrage (PAUGAM S., 2005).

³³ On peut citer deux définitions. La plus courante, proposée par le dictionnaire Le Robert : « caractère ou état de ce qui est précaire » qui donne également comme définition de précaire : « dont l'avenir, la durée, ne sont pas assurés => incertain, instable ». La deuxième d'un auteur engagé : « La précarité est l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux » (WRESINSKI J., 1987, p. 6).

Ces débats théoriques, s'ils ne peuvent être négligés, pourraient occulter une question adjacente, tout aussi cruciale et non moins délicate : quelles sont précisément les populations concernées ? Les personnes qui connaissent le dénuement le plus total sont certainement les plus identifiables, bien que derrière la figure du SDF se déclinent des parcours qui n'ont plus grand chose à voir avec la figure traditionnelle du clochard (DAMON J., 2002a ; MARPSAT M., VANDERBURG A., 2004). En revanche, si l'on considère les personnes qui, sans connaître ces formes de grande misère, doivent cependant faire face à de graves difficultés, il semble impossible de les réunir sous un tel archétype. Quel dénominateur commun entre le chef de famille au chômage qui additionne les loyers impayés menaçant les siens d'expulsion, le jeune adulte décrochant avec difficultés des contrats de travail temporaires ou encore, la mère célibataire qui doit s'accommoder d'horaires de travail discontinus dans le cadre d'un contrat à temps partiel ? La pauvreté qui les frappe peut apparaître très relative : malgré leurs difficultés financières, ces personnes ne sont pas exclues de la société de consommation. Les bénéficiaires d'un même minimum social peuvent s'opposer par leur parcours, leurs modes de vie – opposition qui ne se réduit pas à un renouveau de la distinction entre « bons » et « mauvais » pauvres. Il existe bien des figures sur lesquelles se cristallisent nombre de fantasmes, comme celle du « jeune de banlieue », sans qu'elles soient pour autant représentatives des personnes défavorisées.

Pour avancer dans la connaissance des populations précaires, plusieurs entrées sont possibles. Une première entrée, que l'on peut qualifier de « substantielle », consiste à déterminer les caractéristiques sociales, économiques, démographiques susceptibles de témoigner d'une précarité sociale. On définit ainsi des seuils de revenus, des combinaisons de handicaps, qui vont permettre d'identifier les personnes les plus défavorisées. Selon une seconde approche, que l'on peut qualifier d'« institutionnelle » on considère une population construite *a priori*, en définissant le groupe des précaires comme l'ensemble de la population qui bénéficie de l'aide sociale. Ces deux entrées sont utilement complétées par une approche subjective de la question, en considérant d'une part la perception qu'ont les intéressés de leur propre situation – seraient ainsi considérés comme pauvres ceux qui se ressentent comme tels – et d'autre part, les représentations de la précarité sociale telles qu'elles se forment dans l'opinion publique.

1. Apports et limites d'une approche par les revenus

Aborder la précarité sociale sous l'angle des revenus s'impose naturellement, que la faiblesse des ressources soit considérée comme une conséquence ou une cause des difficultés. C'est alors à la notion de pauvreté que renvoie celle de précarité, même si la pauvreté est rarement envisagée du seul point de vue des ressources monétaires.

1.1. Les instruments de mesure

Il existe de nombreux instruments statistiques visant à mesurer la pauvreté, souvent complémentaires, bien recensés dans la récente mise au point effectuée par les économistes Blandine Destremau et Pierre Salama (2002). Le revenu de la population est le plus souvent apprécié à partir des déclarations des ménages. La frange la plus défavorisée de la population est cernée au moyen d'un seuil de pauvreté, défini de manière *absolue* ou *relative*. Dans le premier cas, la frontière entre « les pauvres » et ceux qui échappent à la situation de pauvreté se situe de part et d'autre d'un niveau de ressources correspondant à une sorte de « minimum vital ». Ce seuil est effectivement souvent établi en référence à un ensemble de besoins élémentaires en termes d'alimentation, de logement, etc. Dans le second cas, le seuil est défini relativement au niveau de richesse de l'ensemble de la population : ainsi, on retient souvent la moitié de la valeur du revenu médian. Dans les deux cas, on peut considérer soit les revenus des individus, soit ceux des ménages. Pour tenir compte de la composition démographique des ménages et notamment des économies liées au partage d'un même logement, le revenu est souvent exprimé en « unités de consommation »³⁴.

Ces deux seuils de pauvreté, absolu et relatif, peuvent être complétés par une mesure de l'inégalité générale des revenus. Une forte ou faible proportion de pauvres peut effectivement caractériser une société dans laquelle l'échelle des revenus plus ou moins étirée, donc plus ou moins inégale de ce point de vue. On peut aussi considérer les inégalités qui existent au sein du groupe défini comme pauvre lui-même. Dans le même ordre d'idées, il est intéressant de connaître l'ampleur de l'écart des revenus les plus faibles au seuil de pauvreté.

1.2. La pauvreté dans la société française : données de cadrage

L'apparente simplicité des mesures de la pauvreté s'appuyant sur l'unique dimension des ressources financières de la population a l'avantage de permettre des comparaisons et d'observer des évolutions dans le temps. Le tableau III.1 met ainsi en regard la situation

³⁴ Par exemple, selon l'échelle dite d'Oxford, on attribue au premier adulte du ménage 1 unité de consommation (UC), 0,7 au deuxième adulte et 0,4 UC à chaque enfant. D'autres échelles sont utilisées, qui prennent en compte notamment le cas particulier des familles monoparentales.

française avec celle d'autres pays européens, relativement au « risque de pauvreté » encouru par les populations nationales. Cette notion de « risque de pauvreté », utilisée par Eurostat, renvoie à la part de la population qui vit dans un ménage au revenu inférieur au seuil de 60% du revenu médian du pays de résidence.

Tableau III.1 — Le « risque de pauvreté » en France et dans les pays de l'UE selon Eurostat, en 2000

Part de la population qui vit dans un ménage au revenu inférieur au seuil de 60% du revenu médian national, après transferts sociaux

	Part de la pop. menacée de pauvreté, en %
Allemagne	10
Danemark*	10
Pays-Bas	11
Luxembourg	12
Belgique	13
France	16
Espagne	18
Italie	18
Royaume-Uni	19
Grèce	20
Irlande	20
Portugal	21
Europe des 12	15

* donnée 1999

sources : Eurostat, 2005

La part de la population vivant dans un ménage qui dispose d'un revenu inférieur au seuil de 60% du revenu médian national, et que l'on peut de ce point de vue estimer sinon pauvre, du moins menacée par la pauvreté, s'élève à 15 % dans les 12 pays européens considérés (tableau III.1). La France ne connaît pas une situation exceptionnelle au sein de cet ensemble. Au contraire, elle se situe en position intermédiaire, avec une proportion de ménages menacés de pauvreté moins importante que celle des pays du sud et du Royaume-Uni, et supérieure en revanche à celle des pays du nord de l'Europe.

Si l'on considère maintenant l'évolution de la pauvreté dans l'ensemble de la société française (tableau III.2), on constate une baisse globale de la part des ménages dont les revenus se situent en dessous du seuil de pauvreté, fixé cette fois à la moitié du revenu

médian³⁵. Cette diminution, forte jusqu'au milieu des années 80, tend à se stabiliser depuis. La tendance générale à la baisse masque pourtant de fortes disparités entre les différents types de ménages. En particulier, la réduction de la pauvreté a concerné largement les ménages retraités³⁶, la part des ménages pauvres ayant augmenté depuis les années 80 au sein des ménages salariés (ou des chômeurs ayant déjà travaillé). Ce dernier mouvement s'est d'ailleurs accentué au cours des années 90, à tel point qu'il y a en 1997 une plus grande proportion de ménages pauvres chez les salariés que chez les retraités. On retrouve cette évolution divergente si l'on considère les classes d'âge : la part des ménages pauvres a augmenté chez les moins de 35 ans depuis les années 80, tandis qu'elle a diminué chez les plus de 50 ans (LEGENDRE N., 2002 ; HOURRIEZ J.-M. *et al.*, 2001).

Tableau III.2 — Evolution du nombre de ménages pauvres depuis 1970
Part des ménages au revenu disponible par uc inférieur à la moitié du revenu médian³⁷

	1970 a	1975	1979 b	1984 b	1990 b c	1997
Ensemble	15,7	12,6	9,1	7,1	7,1	6,9
Selon le statut de la personne de référence						
Actifs	9,0	8,1	7,6	6,9	6,1	6,8
dont salariés ou chômeurs ayant déjà travaillé	4,0	3,9	4,9	4,7	4,9	5,9
Retraités	27,8	18,2	10,7	4,0	5,9	4,3
Inactifs (ni étudiants, ni retraités)	43,7	34,9	25,5	23,4	23,5	20,7

a : Le revenu ne tient pas compte des allocations logement.

b : Le revenu ne tient pas compte des prestations versées aux handicapés créées à partir de 1975

c : le revenu ne tient pas compte de l'allocation parentale d'éducation (APE), créée en 1985

sources : Enquêtes Revenus fiscaux 1970 - 1997, Insee-DGI
d'après HOURRIEZ et al., 2001 et LEGENDRE N., 2002.

³⁵ Soit en 1997 un revenu disponible d'environ 3 500 F par mois pour une personne seule (1 uc) et 7 350 F pour un couple avec deux jeunes enfants (2,1 uc), cf. HOURRIEZ J.-M. *et al.*, 2001, p. 4.

³⁶ Le taux de pauvreté très faible chez les retraités en 1984 tient au fait que le minimum vieillesse a été très fortement revalorisé au début des années 80, pour se situer au-dessus du seuil de pauvreté. Notons que depuis 1984 le seuil de pauvreté a progressé plus vite que le minimum vieillesse. Cf. LEGENDRE N., 2002, p. 81.

³⁷ Le revenu disponible est égal au revenu déclaré au fisc augmenté des prestations sociales (prestations familiales, aides au logement et minima sociaux) et diminué des impôts directs (impôt sur le revenu, taxe d'habitation et, pour 1997, CSG/CRDS). Echelle d'équivalence utilisée : 1 uc pour le premier adulte du ménage, 0,5 uc pour les autres personnes de 14 ans et plus, et 0,3 uc pour les enfants de moins de 14 ans. Champ observé : les ménages dont la personne de référence est étudiante sont exclus. Cf. HOURRIEZ J.-M. *et al.*, 2001, p. 4.

Tableau III.3 — Evolutions des inégalités de revenus dans la société française
*Rapport des limites supérieure et inférieure des premiers et derniers déciles de revenu des ménages disponible par uc*³⁸

	1970	1975	1979	1984	1990	1997	1999 p
Rapport interdécile	4,8	4,3	3,8	3,5	3,4	3,4	3,3

p : provisoire

sources : Enquêtes Revenus fiscaux 1970 - 1997, Insee-DGI
d'après GUILLEMIN O. et ROUX V., 2002.

Depuis 1970, parallèlement à la diminution générale de la part des pauvres, le niveau de vie moyen des Français a augmenté et les inégalités de revenus se sont atténuées, en particulier durant la période qui va de 1970 jusqu'au milieu des années 80 (tableau III.3). Cependant, là encore les évolutions se révèlent fort différentes selon les catégories de population. Si les inégalités se sont réduites entre les ménages retraités, elles se sont en revanche creusées parmi les salariés et les chômeurs (GUILLEMIN O. et ROUX V., 2002).

1.3. Une approche monétaire à approfondir

Pour instructive qu'elle soit, l'approche de la précarité sociale par les revenus se heurte à deux types de limites. Elles tiennent d'une part à l'indicateur utilisé, et d'autre part à la notion de pauvreté elle-même.

La distribution des revenus au sein d'une population se fait selon un *continuum* : par rapport à cette progression régulière, toute frontière qui séparerait d'un côté les pauvres, d'un côté ceux qui échappent à la pauvreté, paraît arbitraire. Au-delà de ce problème de la significativité d'un seuil auquel on se heurte fréquemment en statistique, se pose la question de la capacité du revenu observé à témoigner des ressources effectivement disponibles : les sources utilisées prennent éventuellement en compte les prestations sociales, rarement les revenus du patrimoine, sans parler des revenus de l'épargne ou de l'endettement possible des ménages. Enfin, un niveau de revenu donné n'est pas la garantie systématique d'un niveau de vie décent. Le niveau d'instruction, la connaissance du fonctionnement des institutions, la qualité de l'intégration dans la société jouent également dans l'accès aux biens et services élémentaires – autant de paramètres autrement désignés sous l'appellation de *capital social et culturel* (BOURDIEU P., 1980). L'approche monétaire de la pauvreté pâtit donc par définition de son caractère purement quantitatif et de son incapacité à prendre en compte des données plus qualitatives, voire subjectives.

³⁸ Cf. note précédente pour la définition du revenu et du champ observé.

Pour palier ces limites, des approches en termes de *conditions de vie* ont été développées³⁹. Dans son « Enquête permanente sur les Conditions de vie des ménages », l'INSEE retient ainsi un certain nombre de critères relatifs à la qualité du logement, à la consommation et à la situation financière des ménages, qui permettent d'évaluer les difficultés rencontrées par les ménages (cf. PONTHEUX S., 2002, pour un exemple d'exploitation). Reste à justifier le choix de ces critères et à résoudre le problème de la définition du seuil : à partir de quelles privations ou carences le ménage est-il comptabilisé comme pauvre ? Une autre possibilité consiste à s'appuyer sur la perception qu'ont les intéressés eux-mêmes de leur situation : dans cette approche subjective de la pauvreté, sont considérés comme pauvres ceux qui se ressentent comme tels.

La confrontation de deux mesures de la pauvreté, « objective » et « subjective », a été menée à l'échelle européenne (GALLIE D. et PAUGAM S., 2002). Il s'avère que la part des ménages qui s'estiment pauvres est nettement supérieure à celle mesurée d'après le seuil de pauvreté statistique⁴⁰ – ceci est particulièrement vrai dans les pays européens où le revenu médian est faible, comme c'est le cas au Portugal ou en Grèce. Une autre expérience a tenté de croiser les trois approches (monétaires, selon les conditions matérielles d'existence et subjective), en établissant des seuils qui permettent de définir trois populations équivalentes – 10 % de la population française environ en 1997 (LOLLIVIER S. et VERGER D., 1997). Il apparaît que leur réunion élargit la part des pauvres à plus de 20 %, tandis que leur intersection la réduit à 2 %. Autant dire que la pauvreté est un phénomène complexe à observer, beaucoup plus que ce que la simple notion de ressources financières insuffisantes laisserait penser.

Au total, historiens, économistes, sociologues s'accordent pour intégrer à la définition de la pauvreté des critères de socialisation, telles la capacité à participer ou non à la vie collective (GUESLIN A., 1998, p. 49), de mener une existence libre (SEN A., 1993), ou encore des relations spécifiques avec le reste de la société (SIMMEL G., 1998 -1^{ère} éd. 1908 ; GEREMEK B., 1987).

³⁹ La notion de conditions de vie peut être rapprochée de la notion de besoins fondamentaux utilisée dans la construction d'indicateurs de pauvreté adaptés aux réalités des pays du Tiers-Monde (cf. DESTREMAU B., SALAMA P., 2002, p. 70 et s.).

⁴⁰ En l'occurrence, 60% du revenu médian national.

2. Une précarité aux multiples facettes

La recherche « du mot juste » pour désigner la « nouvelle pauvreté » au cours des années 80 et 90 témoigne très certainement de la volonté de souligner les spécificités du phénomène par rapport aux formes de pauvreté qui ont précédé, en particulier le paupérisme du XIX^e siècle ou la pauvreté rencontrée dans le sous-prolétariat des Trente Glorieuses. Cette recherche terminologique vise plus spécifiquement à mettre en évidence le caractère multidimensionnel des difficultés rencontrées et de dépasser la description de l'*état* des plus démunis pour analyser les *processus* qui ont conduit à cet état (PAUGAM S., 1996).

2.1. Des handicaps qui se cumulent

Les difficultés matérielles d'existence ne sont pas les seules rencontrées par ceux que l'on nomme « nouveaux pauvres », « exclus », ou encore « surnuméraires ». Elles s'accompagnent d'un déficit d'intégration sociale, d'une position marginale dans la société, que suggère bien la notion d'exclusion. Cette notion est pourtant trompeuse : les exclus ne se situent pas *en dehors* mais bien *dans* la société, au point que leur trop grand nombre la remette en cause. On s'est ainsi employé à forger de nouveaux concepts, plus appropriés, tels celui de « disqualification sociale » (PAUGAM S., 1991), de « désaffiliation » (CASTEL R., 1995) ou encore de « relégation » (DELARUE J.-M., 1991). Dans le débat public, la notion d'exclusion s'est aujourd'hui recentrée sur les formes les plus extrêmes de précarité sociale, même si la mise à l'écart radicale, contenue dans la notion, joue toujours le rôle d'un horizon menaçant.

Quel que soit le vocable utilisé, les auteurs s'accordent sur la place fondamentale des difficultés professionnelles dans le déclassement social observé, qui s'incarnent le plus souvent dans le chômage⁴¹ mais aussi dans des formes précaires et/ou disqualifiantes d'emploi (PAUGAM S., 2000). Ces difficultés professionnelles vont de pair avec une mise à mal des relations sociales liées au monde du travail, et sont à l'origine d'une mise à l'écart du système de protection sociale établi au cours des Trente Glorieuses.

Conditions matérielles d'existence incertaines et précarité professionnelle se combinent avec d'autres difficultés, jouant comme autant de stigmates. Bien souvent, les personnes concernées ne sont pas en mesure de choisir leur lieu de résidence. En milieu urbain, elles se trouvent « reléguées » dans des quartiers dévalorisés, rattachés à des écoles « de la périphérie » (VAN ZANTEN A., 2001)... Au défaut de capital monétaire, culturel et

⁴¹ Robert Castel voit dans le fait que la majorité des « pauvres » d'aujourd'hui soient sans emploi, une différence majeure par rapport au paupérisme du XIX^e siècle, lié au contraire au développement de l'emploi industriel (CASTEL R., 1995).

social s'ajouteraient ainsi les effets d'un « capital spatial », qui pèserait lourdement sur la destinée des individus (BOURDIEU P., 1993). Autant de handicaps qui, en se combinant risquent de conduire à un enfermement dans une situation précaire, à une rupture relative avec le reste de la société.

Cette analyse de la précarité sociale en termes de cumuls de handicaps et de rupture des liens sociaux permet de prendre de la distance avec la notion de pauvreté. Effectivement, toutes les formes de pauvreté ne traduisent pas un déficit d'intégration sociale (PAUGAM S., 2001).

2.2. La mise en évidence de processus

La possibilité de désigner un processus autant qu'un état constitue un argument récurrent des auteurs pour justifier l'usage de telle ou telle notion⁴². Différentes formes de pauvreté (PAUGAM S., 2001) ou des étapes successives de dégradation des liens sociaux (CASTEL R., 1995) ont ainsi été formalisées, correspondant chacune à une combinaison quantitative et qualitative de privations et de difficultés, et à un type de rapport à la société. Ces typologies constituent autant de grilles de lecture pour comprendre les passages d'un état à l'autre, les trajectoires qui conduisent aux formes plus ou moins extrêmes de précarité, qui permettent d'en sortir ou au contraire qui les reproduisent. Peut-être convient-il d'ajouter que certains processus peuvent aujourd'hui être observés sur plusieurs générations : certains jeunes adultes ont-ils jamais été intégrés, « affiliés » au reste de la société ?

L'analyse en termes de processus aide non seulement l'appréhension des trajectoires individuelles, mais donne aussi les moyens de considérer la situation des plus démunis en relation avec le reste de la société. On dépasse une approche comptable de la précarité, répondant à la question de l'identification de la population concernée par ses caractéristiques propres, pour aborder la question beaucoup plus large de la cohésion sociale.

3. Catégorisation statistique et catégorisation administrative

Les études comme celle menée à l'INSEE (LOLLIVIER S. et VERGER D., 1997, cf. *supra*), croisant différentes mesures de la pauvreté remettent incontestablement en cause une définition du phénomène qui reposerait sur un seul critère. Cependant, de telles expériences

⁴² Cf. par exemple PAUGAM S., 1996, au sujet de l'évolution du sens de la notion d'exclusion depuis les années 70 : « Il ne s'agit plus de désigner un ou des groupes sociaux caractérisés par une exclusion de fait, mais surtout de souligner l'existence de processus pouvant conduire à ces situations extrêmes. » (p. 15). Cf. aussi CASTEL R., 1995 : « (...) au thème aujourd'hui abondamment orchestré de l'exclusion, je préférerais celui de la *désaffiliation* pour désigner l'aboutissement de ce processus. Ce n'est pas une coquetterie de vocabulaire. L'exclusion est immobile. Elle désigne un état, ou plutôt des états de privation. » (p. 19 de l'édition poche de 1999).

ne remettent-elles pas également en cause la pertinence de l'ensemble des catégories élaborées au moyen des outils statistiques ? Même s'il est possible de prendre en compte plusieurs indicateurs simultanément, les catégories obtenues peuvent apparaître prisonnières des seuils nécessaires à la mise en place des méthodes, et des classifications *a priori* qui servent à la collecte des données (différents types d'emplois précaires ou tranches d'âge par exemple). De plus, un même type de précarité peut réunir des individus dont les trajectoires individuelles, les expériences vécues, sont fort hétérogènes. Il apparaît alors légitime de se demander si le groupe ainsi défini a une autre cohérence que celle qui se lit dans le résultat des tests statistiques.

3.1. « On est pauvre parce qu'on est secouru »

Le sociologue Georg Simmel avait pointé très tôt les difficultés qu'il y a à définir la catégorie des « pauvres » à partir des caractéristiques intrinsèques des populations concernées, précisément en raison du caractère très relatif de la notion de moyens insuffisants et de la difficulté à lui faire correspondre un seuil (SIMMEL G., 1998 - 1^{ère} éd. 1908). Pour dépasser cette aporie, il s'est appuyé sur la relation spécifique qui se noue entre le pauvre et la société qui l'entoure en affirmant que c'est en réalité la relation d'assistance qui définit la pauvreté.

« Le fait que quelqu'un soit pauvre ne veut pas dire qu'il appartienne à la catégorie sociale spécifique des pauvres. Il peut être un commerçant, un artiste ou un employé pauvre, mais il demeure dans la catégorie (commerçant, artiste ou employé), qui est définie par une activité ou une position spécifique⁴³. (...)

Ce n'est qu'à partir du moment où ils sont assistés – ou peut-être dès que leur situation globale aurait dû exiger assistance, bien qu'elle n'ait pas encore été donnée – qu'ils deviennent membres du groupe caractérisé par la pauvreté. Ce groupe ne demeure pas uni par l'interaction de ses membres, mais par l'attitude collective que la société, en tant que tout, adopte à son égard. » (SIMMEL G., 1998, p. 98).

De nombreuses études sur l'exclusion ou la précarité sociale reprennent cette définition de la catégorie sociale des pauvres, qui repose sur l'action publique qui lui est destinée (PAUGAM S., 1991 ; THOMAS H., 1997 ; MESSU M., 1997). Il s'agit alors d'étudier, éventuellement dans une perspective comparatiste, la nature du statut des populations désignées comme « pauvres » dans une société donnée, et les relations qui se nouent entre cette fraction de la population et le reste de la population qui les désigne ainsi (PAUGAM S., 2001⁴⁴).

⁴³ Simmel précise plus loin : « Ce qu'il y a de terrible dans la pauvreté est le fait qu'il y a là des êtres humains qui, dans leur position sociale, sont pauvres et rien que pauvres. » (SIMMEL G., 1998, p.101).

⁴⁴ L'auteur distingue ainsi trois « formes élémentaires de la pauvreté » : la pauvreté *intégrée*, la pauvreté *marginale* et la pauvreté *disqualifiante*. Ces trois types-idéaux sont définis à partir des représentations collectives

Il est certes tentant de s'appuyer sur une définition institutionnelle de la pauvreté ou de la précarité sociale pour étudier le groupe des pauvres ou des personnes en situations précaires. Dans le contexte français, on observe ainsi les bénéficiaires des minima sociaux, ou de la couverture maladie universelle (CMU), ou encore les habitants des quartiers classés en zones urbaines sensibles (ZUS). Une telle approche est à l'origine de la publication de nombreux annuaires et atlas, qui témoignent de la grande variété des dispositifs existants et en cela, font écho au caractère multiforme et multidimensionnel des situations de précarité évoqué plus haut. Outre le suivi et l'évaluation des politiques publiques, l'intérêt indéniable de cette démarche est d'étudier la composition des différentes catégories : c'est alors leur grande hétérogénéité qui est mise en valeur, que l'on s'intéresse par exemple à la catégorie des RMistes (COLLECTIF, 1991), à celle des bénéficiaires des prestations des caisses d'allocations familiales (BEBRAS B. *et al.*, 2001) ou encore à celle des zones urbaines sensibles (CHAMPION J.-B., MARPSAT M., 1996). Comme l'avait souligné Simmel, c'est davantage le fait de bénéficier des mêmes dispositifs, donc d'avoir en commun cette relation d'assistance avec la société qui implique la fréquentation des même acteurs, qui constituerait le lien entre les personnes d'une même « catégorie », plutôt qu'une communauté de problèmes, d'identité ou de destin. Le classement des individus à partir des dispositifs dont ils bénéficient est-il pour autant significatif des difficultés, des trajectoires rencontrées ? En d'autres termes, les « cases » administratives sont-elles moins arbitraires, du point de vue de la connaissance de la précarité sociale, que les typologies statistiques ? Plutôt que trancher cette question, il nous semble plus intéressant de considérer un second point.

3.2. De la catégorie d'action à la catégorie d'observation

Comme cela a été souligné à propos des maillages territoriaux, utiliser un découpage de la société ou de l'espace établi, à l'origine, en vue de mettre en œuvre une action, pour observer un phénomène ne va pas sans poser problème (GRASLAND C., 1997). Ceci est d'autant plus vrai que le passage d'un usage à un autre n'est pas explicité. Ainsi, est-il pertinent de considérer la catégorie des « RMistes » pour cerner les populations rencontrant des difficultés à s'intégrer sur le marché du travail ? D'abord, cette catégorie n'est pas représentative de l'ensemble de la population concernée : par définition, elle ne prend pas en compte les jeunes de moins de 25 ans. Ensuite, elle inclut uniquement les personnes qui ont

de la pauvreté et des interventions qui visent à lutter contre la pauvreté d'une part, et d'autre part à partir des expériences vécues des populations désignées comme pauvres.

fait la démarche de s'inscrire au RMI et dont les difficultés d'insertion professionnelle se traduisent par une absence d'emploi depuis un certain temps.

Nous sommes tentée d'étendre cette remarque à l'usage de certaines catégories spatiales utilisées pour agir en faveur des plus démunis. Ainsi, par exemple, pour cerner la population urbaine en difficulté, peut-on se satisfaire d'un échantillonnage au sein des quartiers classés en « zones urbaines sensibles » (ZUS) ? Des recherches ont montré que ces catégories spatiales étaient historiquement construites et renfermaient une forte charge politique (TISSOT S., 2002 ; ESTEBE P., 2004). En outre, elles sont loin de concentrer, à elles seules, l'ensemble des personnes en situation précaire d'une agglomération.

Il faut reconnaître que le passage entre les deux usages des catégories, action et observation, est d'autant plus difficile à contrôler que l'observateur est dépendant de la disponibilité des informations. Certaines catégories d'actions, spatiales ou non, sont mieux renseignées que d'autres, en particulier dans une perspective d'évaluation des politiques publiques correspondantes. Ainsi, il est souvent possible d'obtenir des renseignements très détaillés, au niveau individuel, sur la population des « RMistes » auprès des conseils généraux. Les ZUS font également l'objet d'une attention particulière. Par exemple, la direction régionale Ile-de-France de l'INSEE a « îloté » les données des caisses d'allocations familiales se rapportant aux zones urbaines sensibles. On comprend qu'une telle opération, particulièrement coûteuse, n'ait pas été conduite à l'ensemble du territoire. Ce type d'information permet incontestablement d'avancer dans la connaissance desdites catégories. Elle présente néanmoins le risque de focaliser l'attention sur ces seules catégories, comme le souligne un sociologue de la DIV (Délégation interministérielle à la ville), François Ménard :

« (...) le risque est d'attribuer à un territoire des caractéristiques qui peuvent se retrouver ailleurs et qui n'auront pas été recensées ou mesurées (...). Il y a alors un effet de renforcement de la singularité de certains espaces pouvant aller jusqu'à la stigmatisation des espaces considérées. D'autres secteurs restent symétriquement dans l'ombre. » (MENARD F., 2002, p. 47)

Le risque de tenir les catégories « pré-construites » de l'action publique, pour des catégories « prêtes à observer » est donc non seulement d'ignorer ce qui se passe à l'extérieur, mais également de renforcer la singularité des individus ou des lieux renfermés dans ces catégories⁴⁵. Ces remarques ne sauraient toutefois nous détourner de l'étude des catégories, sociales ou spatiales, de l'action publique. Bien au contraire, comme le souligne Claude Grasland :

⁴⁵ Dans le même ordre d'idées, Yves Guermond et Gilles Lajoie (1999) s'inquiètent devant la généralisation de la diffusion de données cartographiées et prétraitées par l'Insee.

« Le chercheur en sciences sociales ne peut donc ni accepter d'emblée les maillages comme cadres d'observation de la société, ni refuser de prendre en compte les informations qu'ils fournissent au premier comme au deuxième degré sur le fonctionnement des sociétés concernées. » (GRASLAND C., 1997, p. 60)

Les catégories, sociales ou spatiales, utilisées par les pouvoirs publics pour agir en faveur des plus démunis constituent ainsi un objet d'étude qui permet de saisir la précarité sociale telle qu'une société donnée la reconnaît, à un moment particulier. Au-delà des aides auxquelles elle permet d'accéder, cette reconnaissance intervient sans aucun doute dans les expériences vécues de la précarité sociale, lorsque la catégorisation sous-tend des effets de stigmatisation.

*

*

*

De cette revue des différentes approches de la précarité sociale, on retiendra que la précarité est avant tout une incertitude face à l'avenir et une grande vulnérabilité sociale pouvant produire le basculement vers un point de non-retour ; elle est aussi le *cumul* de difficultés, sans doute surmontables prises séparément mais qui, combinées, changent le niveau et la nature des problèmes lesquels, en se cristallisant, engendrent des situations difficilement maîtrisables. C'est suivant cette acception que nous avons, par la suite, sélectionné les indicateurs socio-démographiques permettant d'observer la répartition spatiale des situations de précarité sociale dans l'espace urbain francilien. Tant pour des raisons d'accessibilité des données, que pour ne pas orienter l'analyse vers un dispositif en particulier, nous n'avons finalement pas intégré d'informations concernant les différentes catégories de bénéficiaires de l'action publique. Ce faisant, nous avons pris le parti d'une définition « substantielle » de la précarité sociale, tout en connaissant ses limites. La catégorie *spatiale* des « zones urbaines sensibles » sera néanmoins l'objet d'une attention toute particulière dans la quatrième partie de cette thèse, où nous tenterons d'évaluer dans quelle mesure elle permet de cerner les concentrations spatiales de précarité – du moins telles que les indicateurs socio-démographiques permettent de les identifier. Enfin, nous avons réservé les indicateurs de revenu pour une approche plus générale des divisions sociales qui traversent la région Ile-de-France, que nous allons présenter dès à présent.

CHAPITRE 4.

LA DIVISION SOCIALE DE L'ESPACE FRANCILIEN DU POINT DE VUE DES INEGALITES DE RICHESSE DES MENAGES

Ce chapitre s'appuie sur une étude collective à laquelle nous avons participé, menée avec Thérèse Saint-Julien, Jean-Christophe François et Hélène Mathian, pour le compte de la direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France (DREIF) (J.-C. FRANCOIS *et al.*, 2003)⁴⁶. Il vise à présenter une image de la division sociale de l'espace francilien à travers les inégalités de richesse des ménages en 1999. C'est effectivement dans cette structure d'ensemble que s'insèrent les différents contextes locaux de précarité qui feront l'objet du chapitre suivant.

Les formes de la division sociale de l'espace francilien sont relativement bien connues, au moins pour ce qui concerne l'espace résidentiel. Dans le monde scientifique, leur appréhension s'appuie principalement sur la représentation cartographique de l'inégale répartition des différentes catégories socio-professionnelles, à la suite des travaux initiés par Nicole Tabard (LEBART L., TABARD N., 1971 ; TABARD N., 1993), l'identification des catégories ayant pu être affinée par la prise en compte de la structure des ménages ou encore, par le statut de l'emploi ou du chômage. Dans le grand public, l'image de la division sociale de la région francilienne repose certainement davantage sur l'appréhension des différentiels de prix du foncier dont la presse se fait régulièrement l'écho ou encore, éventuellement à des échelles plus fines, sur celle de la carte scolaire. On entre ici dans le champ des représentations des différenciations de l'espace, supposées ou avérées mais non moins puissantes dans les choix résidentiels, qui concourent à la reproduction ou à l'évolution de la

⁴⁶ Cette étude ne se borne pas à l'aspect présenté dans ce chapitre. Elle aborde, notamment, la question des relations entre les profils de revenus communaux et les structures socio-démographiques des ménages, celle de l'évolution des profils communaux entre 1990 et 1999 et propose une image des disparités de revenus à l'échelon infra-communal des IRIS 2000.

morphologie socio-spatiale. Ceci pour dire que si les formes de la division sociale de l'espace sont structurées par de grandes lignes extrêmement puissantes – on pense à la dichotomie Est/Ouest de la ville de Paris, au noyau populaire qui s'est forgé autour de la Plaine Saint-Denis, ou encore à des oppositions lisibles à l'échelon des départements – ces formes peuvent être appréciées à partir d'entrées multiples, qui se combinent pour qualifier l'espace urbain. L'espace social des villes intègre non seulement l'espace résidentiel, observé à travers les caractéristiques des populations et celles du parc de logements, mais également les différenciations qui caractérisent l'espace scolaire, les inégalités de richesse des territoires, notamment fiscales, les fonctions économiques des territoires ou encore, les mobilités qui traversent la ville, à l'occasion des déplacements de travail ou de loisirs. Ces différentes composantes interagissent entre elles dans un système complexe de relations. Marcel Roncayolo exprime ainsi l'épaisseur de la notion de division sociale de l'espace :

« La division sociale de l'espace urbain s'exprime (...) de trois manières, en allant, selon nous, des manifestations aux mécanismes : la répartition des hommes, des groupes, des activités dans l'espace, la qualification sociale des espaces, la construction et l'interprétation des formes spatiales. » (RONCAYOLO M., 1996, p. 36)

Ce chapitre ne prétend pas répondre à une telle ambition d'intégrer l'ensemble des dimensions et des mécanismes permettant de décrire la division sociale de l'espace francilien au sens donné ci-dessus. Nous nous en tiendrons à une approche de l'espace résidentiel, caractérisée par les différentiels de revenu des ménages. Par rapport aux travaux existants sur le thème de la division de l'espace résidentiel francilien, le principal apport de la lecture proposée ici réside très certainement dans la source exploitée. Dans le cadre du contrat passé avec la DREIF, nous avons pu disposer d'une source originale qui permet de connaître, en 1999, la distribution des ménages de chaque commune dans dix classes de revenu, correspondant aux déciles franciliens de revenu (cf. encadré IV.1). L'information est, de ce fait, beaucoup plus riche qu'elle ne le serait si l'on considérait le revenu moyen des ménages résidents. Elle permet de caractériser chaque commune non seulement suivant le niveau général des revenus des ménages qui y résident, mais également suivant l'hétérogénéité de ces revenus. Par rapport à la question de la répartition spatiale de la précarité sociale, une telle source permet d'apprécier le niveau de concentration spatiale des ménages les plus pauvres – tout comme des ménages les plus riches au demeurant – ou au contraire le niveau de leur diffusion.

Nous présenterons dans un premier temps les sept types de communes identifiés selon ces critères, puis commenterons la répartition spatiale des différents types de communes dans l'espace francilien.

Encadré IV.1 — Mesurer les disparités intercommunales de revenu à partir de la base Filocom

La base Filocom exploitée pour cette étude est établie à partir des revenus annuels nets imposables des ménages. Un ménage étant composé de l'ensemble des personnes qui occupent un même logement, le revenu net imposable d'un ménage est donc celui de tous les foyers fiscaux dont la déclaration de revenu est affectée à une même résidence principale. Cette base permet, entre autres, de connaître la répartition des ménages de chaque commune en dix classes de revenu, qui correspondent aux déciles franciliens de revenu. Il est donc possible de caractériser simultanément les disparités de revenu à l'échelon communal et la distribution intra-communale des ménages selon les déciles régionaux de revenu.

Les revenus des ménages par " unité de consommation "

Les disparités de revenu des ménages seront appréciées différemment selon l'unité statistique à laquelle on rapporte le revenu. On peut effectivement le rapporter au ménage lui-même, c'est-à-dire à la cellule d'habitation et de consommation de base, ou bien on peut tenir compte dans l'interprétation du revenu du nombre de personnes qui se le partagent, de leur âge voire de leur situation familiale. (...) C'est cette mesure du revenu « par unité de consommation » qui a été retenue dans cette étude. Dans la suite du texte, si l'expression « revenu des ménages » est utilisée, elle doit être entendue au sens de revenu des ménages par unité de consommation.

La répartition des ménages de chaque commune selon les déciles franciliens de revenu

(...) Chaque commune est caractérisée par la répartition de ses ménages en dix classes de revenu. Les bornes de ces dix classes correspondent aux déciles de revenu de l'ensemble des ménages d'Ile-de-France. Si l'on considère l'ensemble des ménages d'Ile-de-France, chaque classe - chaque décile - comprend ainsi 10 % des effectifs, le 1^{er} décile regroupant les 10% des ménages au revenu le plus faible de la région et le 10^e décile rassemblant les 10% des ménages au revenu le plus élevé. La borne supérieure du 5^e décile correspond au revenu médian des ménages en Ile-de-France (...).

La répartition des ménages d'une commune donnée dans ces dix classes de revenu offre une image de la position des ménages de la commune sur une échelle de la répartition des ménages franciliens. (...) Dans le cas où, dans une commune donnée, toutes les classes rassembleraient un nombre identique de ménages, le profil communal serait semblable à celui de la région. A l'inverse, plus le nombre de ménages compris dans chaque classe est inégal, plus la distribution des revenus de la commune observée s'écarte de la distribution valable pour l'ensemble de l'Ile-de-France.

(...) La distribution communale des revenus peut aussi se lire en termes de sous-représentation ou de sur-représentation d'une classe de revenu donnée par rapport au profil régional, c'est à dire à la fréquence 10 %.

Extraits de J.-C. FRANCOIS et al., 2003, pp 5-8.

1. Riches et pauvres dans les communes franciliennes

Les 1 300 communes franciliennes⁴⁷ ont été classées en sept types selon la répartition des ménages résidants dans dix classes de revenu, correspondant chacune à un décile de revenu de l'ensemble des ménages franciliens (cf. encadré IV.1). Dans cette typologie établie au moyen d'une classification ascendante hiérarchique (CAH), la spécificité de chaque type

⁴⁷ Les arrondissements franciliens sont considérés comme des communes.

est appréciée par rapport au profil francilien, c'est-à-dire ici par rapport à une situation théorique dans laquelle les ménages se répartissent de manière égale dans les dix classes. La référence à un profil régional est ici pleinement justifiée lorsqu'on connaît la spécificité des revenus des franciliens, plus élevés mais aussi souvent plus dispersés qu'en province (MARTINEZ C., 2002). Au total, chaque type est caractérisé par un niveau général de revenu, et par l'homogénéité ou l'hétérogénéité de l'ensemble des revenus.

Le tableau IV.1 présente la répartition des communes et de la population francilienne dans les sept types communaux identifiés. Le tableau IV.2 décrit la composition moyenne de chaque type de communes du point de vue des dix classes de revenu ; il offre ainsi une image des sept profils communaux. Le tableau IV.3 ventile chaque classe de revenu dans les sept types de communes ; ce faisant ce tableau permet d'apprécier la concentration des ménages d'une même classe de revenu dans un type spécifique de communes, ou au contraire, sa dispersion dans plusieurs types communaux distincts.

Tableau IV.1 — Répartition des communes et de la population francilienne dans les sept types communaux

	nombre de communes	population totale en 1999
Type 1	46	540 789
Type 2	170	2 267 629
Type 3	161	978 107
Type 4	671	2 776 702
Type 5	41	1 505 574
Type 6	190	2 237 338
Type 7	21	645 872
Total	1 300	10 952 011

1.1. Aux deux extrêmes de l'échelle sociale

- ***Les communes de prédilection des classes privilégiées***

L'espace résidentiel des ménages les plus aisés se décline en deux types de communes. Le petit groupe des communes du type 1 apparaît comme extrêmement sélectif. Ici, ce sont les très riches qui donnent le ton : en moyenne, plus d'un ménage sur trois dispose d'un revenu appartenant au 10^e décile, c'est-à-dire la classe de revenu la plus élevée (tableau IV.2). *A contrario*, les ménages dont les revenus relèvent des huit premiers déciles sont tous sous-représentés par rapport au modèle régional de référence. Ce « club » de communes très favorisées s'avère ainsi difficilement accessible non seulement aux classes populaires, mais également aux ménages de revenu moyen. On note que l'espace résidentiel correspondant à ce

groupe de communes est le plus homogène socialement des sept types identifiés⁴⁸, même si, par ailleurs, les écarts internes entre forts revenus peuvent y être importants. Si les ménages les plus riches sont très nettement surreprésentés dans ce type de communes, ce n'est pourtant pas ici que résident la majorité d'entre eux. Ils sont deux fois plus nombreux à résider dans les communes un peu moins sélectives du type 2 (cf. tableau IV.3).

Tableau IV.2 — Répartition des ménages pour chaque type de communes, selon les déciles franciliens de revenu, en % (« profils en lignes »)

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Total
Type 1	5.9	4.9	5.2	5.4	5.7	6.2	7.0	9.6	14.3	35.9	100
Type 2	7.2	6.9	7.4	7.8	8.4	9.1	10.0	11.7	14.2	17.4	100
Type 3	5.5	7.1	8.5	9.4	10.5	11.4	12.4	12.9	12.9	9.5	100
Type 4	7.4	9.7	11.1	11.8	12.0	12.0	11.7	10.6	8.7	5.2	100
Type 5	13.1	10.9	9.8	9.5	9.3	9.3	9.5	9.8	10.0	8.9	100
Type 6	14.1	14.0	13.0	12.1	11.2	10.2	9.1	7.6	5.7	3.1	100
Type 7	21.6	18.1	13.9	11.6	9.6	8.3	6.9	5.0	3.4	1.6	100

sources : J.-C. FRANCOIS et al., 2003, p.13

LECTURE : D1 = 1^{er} décile francilien, soit la tranche de revenu la moins élevée. D10 = 10^{ème} décile francilien, soit la tranche de revenu la plus élevée. En moyenne, dans les communes du type 1, 35,9% des ménages disposent d'un revenu supérieur au 10^{ème} décile francilien de revenu.

La prédominance des ménages les plus riches est effectivement moindre dans les communes du type 2 (surreprésentation de sept points des ménages du 10^e décile, contre 26 points précédemment, cf. tableau IV.2). On peut voir dans le poids démographique important d'un certain nombre de communes de ce type (Saint-Germain-en-Laye, Versailles, Rueil-Malmaison), un facteur de diversité sociale⁴⁹. Moins sélectives et trois fois plus nombreuses que les communes du type 1, ces communes rassemblent au total près du quart des ménages franciliens, dont 40 % des plus riches (10^e décile) mais aussi, on ne saurait l'oublier, 16 % des plus pauvres (1^{er} décile) (cf. tableau IV.3).

⁴⁸ L'approche à l'échelon infra-communal montre qu'à cette homogénéité sociale correspond une homogénéité spatiale (ce qui n'est pas évident *a priori*): « Si les communes riches ne sont pas exemptes d'une certaine diversité spatiale, celle-ci demeure dans des limites étroites, puisqu'elle se borne à l'inclusion de quartiers moins favorisés ou socialement plus hétérogènes mais dans lesquels la présence des très riches est toujours significative (Versailles). Ces traits de mixité maîtrisée s'accroissent encore dans le cas des communes les plus riches (Neuilly, Le Vésinet). » (J.-C. FRANCOIS et A. RIBARDIERE, 2004, p. 6).

⁴⁹ On retrouve ici une règle statistique classique, qui veut que plus l'ensemble observé est grand, plus les chances d'observer des différences entre les éléments sont grandes également. On retrouve aussi des lectures de la densité urbaine comme facteur de diversité sociale, développée notamment par Jacques Lévy (2003).

Tableau IV.3 — Répartition des ménages de chaque décile francilien de revenu selon les sept types de communes de résidence, en % (« profils en colonnes »)

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	total
Type 1	3.1	2.6	2.8	2.9	3.0	3.3	3.7	5.1	7.6	19.0	5.3
Type 2	16.4	16.0	17.0	18.0	19.3	20.8	22.9	26.9	32.9	40.0	23.0
Type 3	4.7	6.1	7.4	8.1	9.1	9.8	10.8	11.2	11.2	8.3	8.7
Type 4	17.2	22.4	25.7	27.3	27.9	27.8	27.0	24.5	20.3	12.0	23.2
Type 5	20.5	17.0	15.3	14.7	14.5	14.5	14.8	15.2	15.7	14.0	15.6
Type 6	26.9	26.7	24.8	23.1	21.3	20.6	18.4	15.6	11.0	6.0	19.1
Type 7	11.1	9.2	7.1	5.9	4.9	4.2	3.5	2.6	1.8	0.88	5.1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

sources : J.-C. FRANCOIS et al., 2003, p.14

- **Les communes ouvertes aux plus modestes**

A l'extrême opposé, deux groupes de communes se singularisent par la grande faiblesse des revenus d'un grand nombre de leurs ménages résidants. En particulier, dans le petit groupe des communes du type 7, quatre ménages sur dix doivent vivre avec des revenus inférieurs au 2^e décile francilien (tableau IV.2). Mais ce n'est pas non plus dans ce type extrême que se concentre le plus grand nombre des ménages les plus pauvres (tableau IV.3). Ils sont nettement plus nombreux à résider dans les communes du type 6, dans lesquelles leur surreprésentation est moindre – ici en moyenne, seuls trois ménages résidants sur dix doivent s'accommoder d'un revenu inférieur au 2^e décile francilien. Au total, les communes du type 7 et 6 rassemblent 35% des ménages relevant de cette catégorie de revenu.

Remarquons que les ménages aux revenus moyens inférieurs sont bien représentés dans ces communes populaires (surreprésentation des 3^e et 4^e déciles de revenu, voire du 5^e dans les communes du type 6). En revanche, les ménages très aisés en sont presque absents : moins de 2% des ménages résidants déclarent des revenus équivalents au 10^e décile. Dès l'échelon communal, on observe une grande distance entre les très pauvres et les très riches.

- **Ségrégation pour les uns, « entre soi » pour les autres ?**

Au final, on peut retenir deux points de la confrontation des types communaux opposés dans la hiérarchie des revenus des ménages. Premièrement, les territoires communaux les plus homogènes socialement sont les lieux de résidence des plus privilégiés et non des plus pauvres⁵⁰. Les communes populaires admettent effectivement une diversité sociale plus grande que les communes les plus favorisées. Cette observation n'est

⁵⁰ Une analyse des inégalités de revenus mesurées d'après l'indice de Gini va dans le même sens : les communes populaires, voire très populaires, de la première couronne renferment davantage de disparités de revenus que les communes aisées de l'ouest de l'agglomération (C. MARTINEZ, 2003, p. 14-15). Cette étude signale toutefois certaines communes très aisées, aux très fortes inégalités de revenus – y compris le Paris des Beaux quartiers – : on peut faire l'hypothèse que les différentiels entre très hauts revenus pèsent lourd dans la mesure.

certainement pas transposable à un échelon plus fin, l'hétérogénéité sociale d'un territoire ne présupant en rien son hétérogénéité spatiale, mais elle a le mérite de souligner cet aspect discret des différenciations de l'espace.

Deuxièmement, les catégories de ménages les plus concentrées spatialement sont les catégories les plus aisées. La concentration des plus riches dans un nombre restreint de communes n'a pas d'équivalent si l'on considère les autres tranches de revenu (tableau IV.3). Ainsi, l'absence de contraintes économiques ne conduit pas à une multiplication des lieux de vie possibles. Elle autorise au contraire les choix résidentiels les plus sélectifs, comme le soulignent Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot en citant les quelques communes de résidences de la grande bourgeoisie : « *Les contraintes sociologiques ne leur laissent donc aucune autre adresse possible dans le reste de l'agglomération* » (1997, p.16).

A l'échelon communal, la logique agrégative paraît ainsi avoir plus de force que la logique ségrégative. Autrement dit, la culture volontaire de « l'entre soi » semble différencier davantage encore les communes franciliennes que les processus de « relégation » – comme si le vocable de ségrégation⁵¹ ne désignait pas les formes de division sociale les plus fortes, lorsqu'elles sont observées à l'échelon communal.

1.2. Les communes de « classes moyennes »

Les communes périurbaines des types 3 et 4, admettent des surreprésentations dans les déciles centraux de revenu, assorties de sous-représentations dans les déciles extrêmes, sans que leur profil de revenu soit pour autant très éloigné du profil francilien de référence (tableau IV.2). Ce groupe de communes se décline en deux types.

Un petit nombre de communes (type 3) est caractérisé par une surreprésentation des ménages aux revenus moyens et moyens-supérieurs (déciles 5 à 9), combinée à une sous-représentation significative des revenus très faibles (tableau IV.2). Tout comme les communes d'élection des classes aisées, ces communes de résidences des classes moyennes supérieures restent difficilement accessibles aux ménages les plus modestes. En revanche, dans les communes du type 4, plus nombreuses, ce sont davantage les ménages au revenu modeste ou moyen qui sont surreprésentés (tableau IV.2). Ces communes sont aussi plus accessibles aux plus pauvres que les précédentes et moins convoitées par les ménages les plus riches. Ce trait les rapproche du groupe des communes populaires (type 6 et 7).

⁵¹ On peut effectivement, en suivant par exemple Yves Grafmeyer (1996), réserver la notion de ségrégation aux phénomènes de mise à distance, « imposés » par un groupe social à un autre ou en tous cas subis par le groupe ségrégué – en ayant bien noté toutefois que d'autres auteurs, tel Jacques Brun (1994), s'interrogent sur la possibilité d'étendre la notion aux zones résidentielles de haut standing, telles les communautés fermées.

Les communes de type 3 et 4 accueillent une part importante des ménages de revenu moyen, mais ceux-là sont aussi bien représentés dans les communes populaires du type 6 et dans les communes résidentielles aisées du type 2 (tableau IV.3). La spécialisation d'un type de communes dans la résidence des classes moyennes d'une part, et la concentration spatiale de celles-ci d'autre part, sont ainsi toutes relatives.

1.3. Les communes renfermant une forte diversité sociale

Un profil de revenu très spécifique singularise le petit groupe de communes du type 5. Toutes les catégories de ménages, des plus pauvres aux plus riches, sont représentées en proportions relativement équivalentes. La répartition des ménages dans les différents déciles de revenu est donc très proche de celle qui vaut pour l'ensemble de l'Ile-de-France. Autrement dit, ce groupe de communes connaît une diversité sociale maximum. Au total, un peu plus de 15% des ménages franciliens y résident (tableau IV.3) et parmi eux, 20% des ménages les plus pauvres.

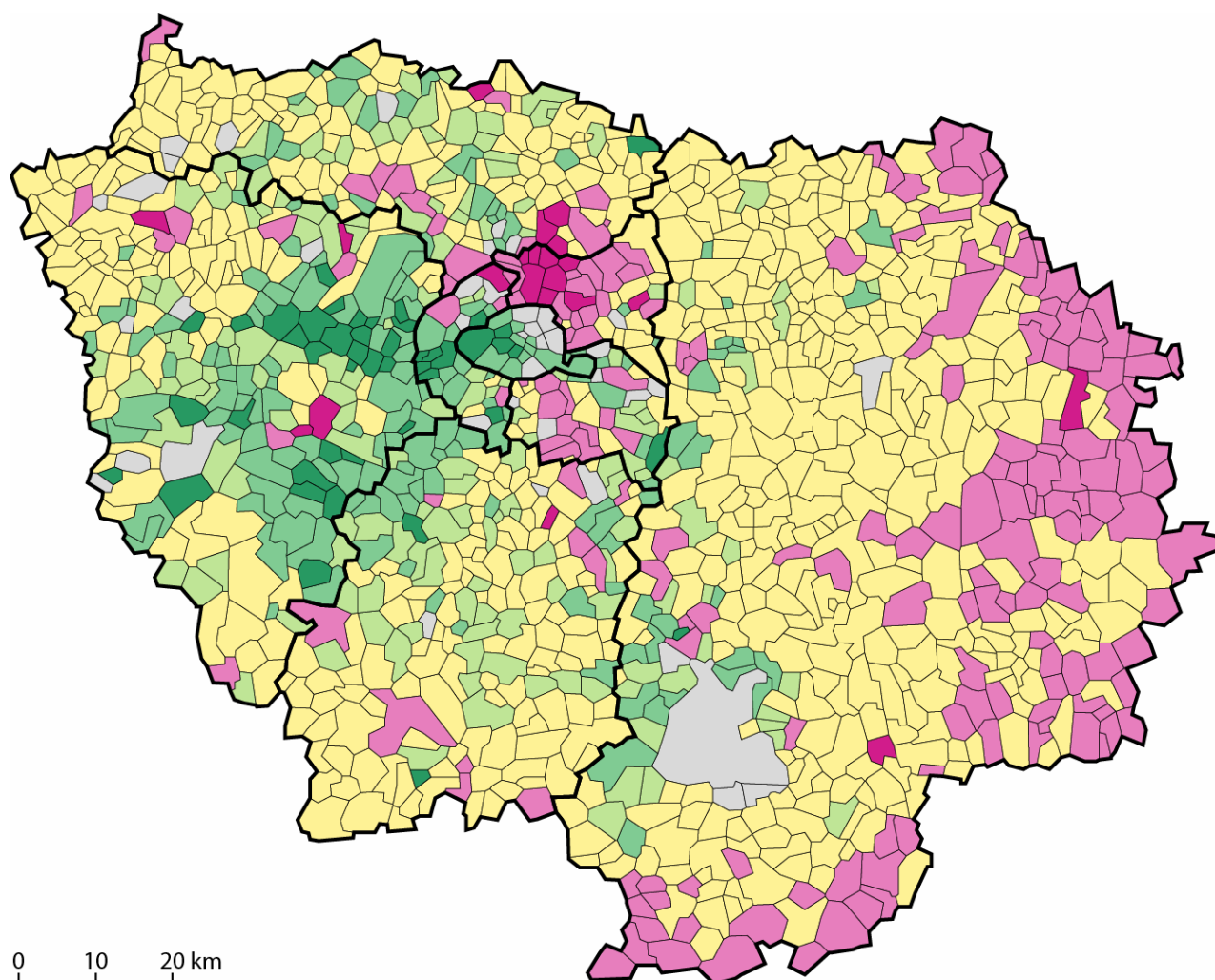
2. Une organisation spatiale radio-concentrique

La répartition des sept types de communes dans l'espace régional renvoie à une organisation spatiale à la fois contrastée et complexe (figure IV.1). Les formes émergentes paraissent relever de différentes logiques, que le recours aux modèles classiques de l'écologie urbaine permet d'identifier (figure IV.2).

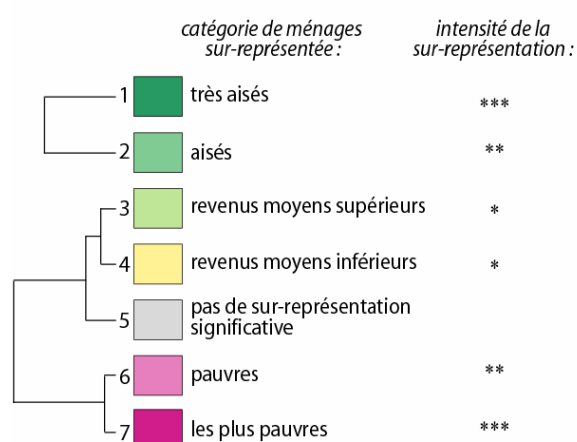
2.1. Une logique sectorielle

L'opposition entre le secteur de pauvreté au nord de Paris et le secteur de richesse à l'ouest est certainement le trait le plus frappant de cette répartition intercommunale des ménages en fonction de leur niveau de revenu, image de la division sociale de l'Ile-de-France (figure IV.1). Ce trait est aussi le plus connu. Notons que ses principes étaient déjà en place au début des années 50, comme le révèlent les exploitations du recensement de 1954 et des premières CSP à l'échelon du département de la Seine par Jean Bastié en 1958 ou encore par Catherine Rhein en 1994 (RHEIN C., 1994b). Cette structure se fait déjà très nette dans la composition sociale de l'agglomération en 1975 (NOIN D., 1984).

Figure IV.1 — Inégalités des revenus des ménages dans les communes franciliennes en 1999



7 types de communes selon la répartition des ménages dans les déciles franciliens de revenu :



Types issus d'une classification ascendante hiérarchique effectuée sur les effectifs communaux de ménages par décile francilien de revenu.

Sources : DREIF, FILOCOM 1999 (FRANCOIS J.-C. et al., 2003)

Ecart au profil moyen de répartition (profil francilien)

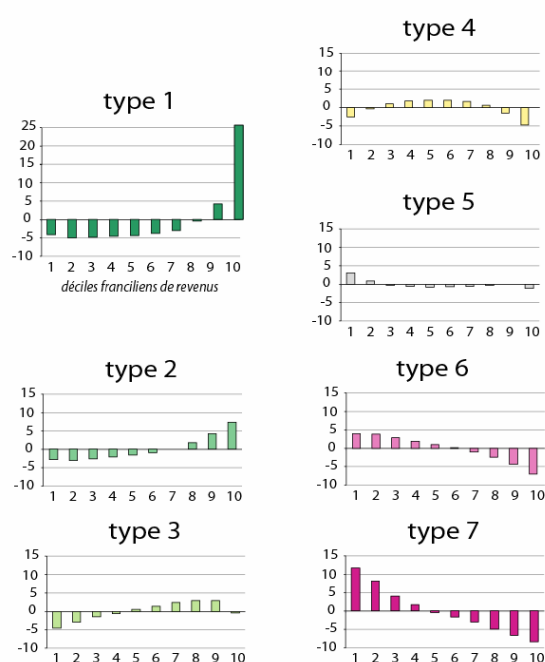
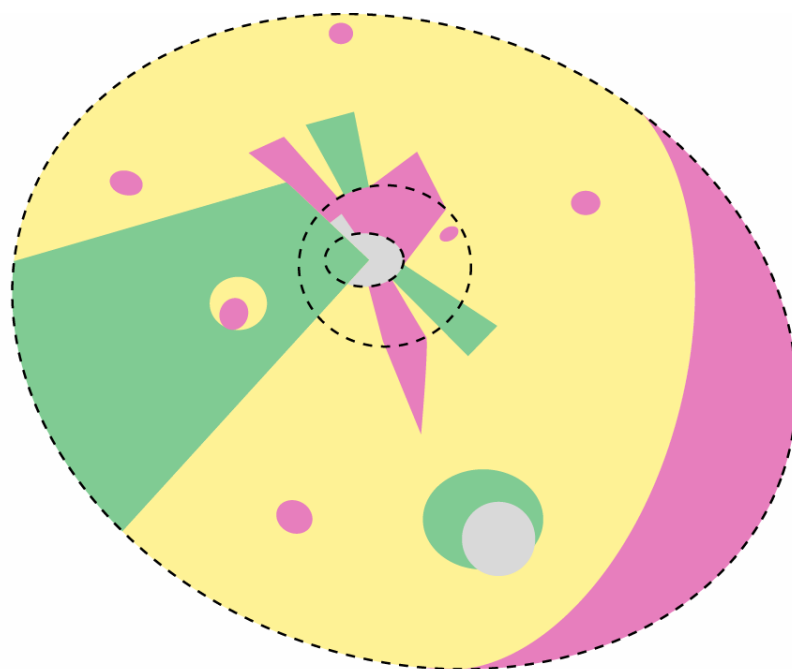
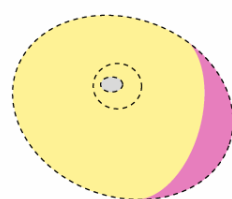


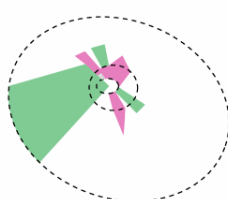
Figure IV.2 — Schéma de la division sociale de l'espace résidentiel francilien, selon les inégalités de revenus des ménages



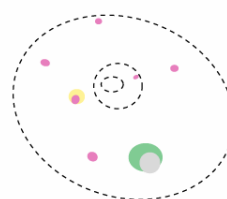
On retrouve dans ce schéma les trois modèles mis en évidence dans le cadre de l'Ecole de Chicago et bien connus des manuels de géographie urbaine :



Le modèle concentrique



Le modèle sectoriel



Le modèle polynucléaire

cf. GRAFMEYER Y., ISAAC J., 1979

Spécialisations de l'espace :

- résidences des ménages aisés
- résidences des classes moyennes
- résidences des ménages pauvres
- sans spécialisation sociale

• **Au nord, le secteur de pauvreté**

Le cœur du secteur de pauvreté se localise très nettement au nord de Paris, depuis Saint-Denis et Aubervilliers en Seine-Saint-Denis, jusqu'à Sarcelles et Villiers-le-Bel dans le Val d'Oise. Ce bloc de communes très populaires, qui supporte de très fortes densités, se

trouve bordé de communes où, globalement, l'empreinte des plus pauvres est plus ténue. Ainsi défini, ce secteur englobe le nord des Hauts-de-Seine (Nanterre, Gennevilliers), certaines communes du sud du Val-d'Oise (Argenteuil, Sarcelles déjà citée, Goussainville et Garges-lès-Gonesse) et la majeure partie du département de la Seine-Saint-Denis.

On retrouve ici les plus anciennes communes ouvrières, dont le caractère industriel était attesté dès la fin du XIX^e siècle, de Clichy, à Aubervilliers, en passant par Saint-Denis dont le maire affirmait en 1878 « ... *en résumé l'on peut dire de l'avenir que la ville de Saint-Denis est appelée comme Manchester à devenir un centre industriel considérable* » (FARCY, C., 1991, p. 30). D'autres communes ont connu un développement industriel plus tardif (telles Aulnay-sous-Bois ou La Courneuve), la plupart accueille de grands ensembles de logements sociaux édifiés au cours des années 60 et 70. Ces communes ont toutes été profondément marquées par les mouvements de desserrement industriel, puis de désindustrialisation, qui ont touché à la fois leurs activités et leur population. Certaines sont engagées dans de puissantes opérations de reconversion de leurs friches industrielles, telles Saint-Denis, pouvant entraîner une diversification de certains segments de leur parc résidentiel ce qui, dans le cas cité, n'est pas contradictoire avec le maintien d'une très forte proportion de ménages pauvres. D'autres communes semblent se spécialiser inéluctablement dans l'accueil de populations comptant parmi les plus démunies de la région (telles La Courneuve ou Clichy-sous-Bois où près du quart des ménages ont un revenu inférieur au 1^{er} décile francilien).

- ***A l'ouest, le vaste secteur des plus riches***

Ce secteur se déploie depuis le cœur de la capitale, autour d'une radiale de communes au standing exceptionnel. Cette radiale prend naissance dans le Paris des beaux quartiers (VI^e, VII^e, VIII^e et XVI^e arrondissements), elle se prolonge dans les communes les plus cotées des Hauts-de-Seine et des Yvelines (Neuilly, Saint-Cloud, Le Vésinet) puis dans les communes périurbaines les plus chics des Yvelines. Etabli depuis la fin du XIX^e siècle, le caractère très bourgeois de ces communes ne semble souffrir d'aucune ambiguïté : il se retrouve sous une forme quasi identique dans d'autres typologies (cf., par exemple, ANDRIEUX V. et DEBRAS B., 2003⁵²). Des communes un peu moins sélectives pour leurs résidents, du type 2, bordent largement cette radiale et forment un espace résidentiel qui reste très couru des ménages les plus favorisés.

⁵² Les variations ne concernent effectivement que la fin de la radiale, composée alors de communes de faible poids démographique.

Au total, ce large secteur englobe le centre et l'ouest de Paris, l'essentiel des Hauts-de-Seine, une grande part des Yvelines, dont la partie la plus densément peuplée avec les communes de Versailles et de Saint-Germain-en-Laye, et s'étend jusqu'au nord-ouest de l'Essonne. Une analyse des divisions socio-spatiales d'après les catégories socioprofessionnelles donne à voir un secteur plus nettement scindé en deux branches, l'une au nord-ouest le long de la radiale décrite ci-dessus, l'autre au sud-est, à cheval sur la frontière entre l'Essonne et les Yvelines (IAURIF et INSEE, 2002, t. 3). On peut avancer deux explications de cette distorsion. Premièrement, les communes périurbaines les plus occidentales du secteur de richesses, comptent moins de cadres actifs que les communes centrales plus urbaines, et davantage de cadres retraités. Toute typologie qui tient compte de l'activité des populations enregistre nécessairement cette caractéristique et sépare les deux types de communes, fractionnant ainsi l'espace résidentiel des plus favorisés. Deuxièmement, la branche sud-est recouvre l'espace résidentiel des couches moyennes très diplômées à proximité du pôle d'Orsay. La grille des CSP prend certainement mieux en compte les spécificités qualitatives des ménages, plus discrètes lorsqu'elles sont observées à l'aune des niveaux de revenu.

Ce secteur très favorisé admet une poche de plus grande concentration des ménages modestes, incluant la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, voire une poche de pauvreté correspondant à la commune de Trappes.

- ***Des secteurs secondaires***

A côté de ces deux secteurs principaux, des secteurs secondaires apparaissent. Ainsi, un ensemble de communes très populaires longe la Seine au sud de Paris, depuis Ivry, vieille commune industrielle, jusqu'à Evry en ville nouvelle, en passant par la poche de grande pauvreté que constitue Grigny (Essonne) et ses grands ensembles de logements sociaux. Un autre ensemble de communes très populaires s'étend du nord-ouest du Val-d'Oise, depuis Argenteuil, jusqu'au cœur de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise.

Deux secteurs favorisés se détachent par ailleurs, avec cependant des poids démographiques plus faibles et une compacité spatiale moins grande. Le premier traverse le Val-d'Oise depuis Montmorency jusqu'aux marges périurbaines du nord-ouest du département. Le second se déploie au sud-est, à travers les anciennes communes de villégiatures qui bordent la Marne (Le Perreux, Saint-Maur-des-Fossés), puis en obliquant au sud pour englober des communes périurbaines de bon standing.

La logique sectorielle, bien que très puissante, ne rend pas compte de l'ensemble des différenciations intercommunales observées. En particulier, l'espace résidentiel dévolu plus spécifiquement aux ménages de revenu moyen ou encore les communes renfermant la plus forte mixité sociale (type 5) obéissent à d'autres logiques de localisation.

2.2. Une logique concentrique

- ***Un espace de mixité au cœur de l'agglomération***

Caractérisés par les revenus des ménages résidants, les arrondissements du centre et de l'ouest de Paris s'apparentent aux communes les plus cossues du secteur de richesse – ils appartiennent d'ailleurs aux mêmes types communaux. En revanche, on ne peut réduire les arrondissements du nord et de l'est à une déclinaison du secteur de pauvreté. En particulier, la cohabitation des très riches et des plus pauvres dans Paris *intra-muros* n'a pas d'équivalent dans les communes limitrophes (Saint-Denis, Aubervilliers)⁵³. Quelle signification donner à cette hétérogénéité sociale des arrondissements parisiens ?

Quelques communes de la première couronne, au contact du secteur très défavorisé, telles Colombes et Asnières-sur-Seine dans les Hauts-de-Seine ou encore Fontenay-sous-Bois dans le Val-de-Marne, apparaissent globalement caractérisées par la même hétérogénéité sociale⁵⁴, ce qui pourrait suggérer une banalisation du modèle de mixité. Le changement d'échelle dévoile au contraire deux tendances fort différentes selon que l'on observe les arrondissements parisiens ou les communes de banlieue. Dans ces dernières, à l'échelon infra-communal, l'hétérogénéité sociale des ménages résidants s'inscrit dans l'espace suivant segmentation socio-spatiale très marquée. A l'inverse, la carte à l'échelon des quartiers présente pour Paris une plus grande superficie de diversité sociale (FRANCOIS J.-C. *et al.*, 2003 ; J.-C. FRANCOIS et RIBARDIERE A., 2004). La spécificité de Paris *intra-muros* se trouve donc renforcée par ce détour *via* l'échelon infra-communal.

L'observation des CSP résidentes confirme également cette spécificité centrale, tout en nuancant l'image de mixité sociale pour la période récente. En 1990, la mixité sociale des arrondissements du nord-est constituait bien un élément qui les différenciait des communes voisines de banlieue. Cadres, ouvriers, employés et catégories intermédiaires cohabitaient dans des proportions équivalentes (IAURIF et INSEE, 1992, t.2). Ce n'est plus le cas en 1999.

⁵³ Ainsi, les XVIII^e et XIX^e arrondissements comptent respectivement 10,4% et 8,4% de ménages dont les revenus relèvent du 10^{ème} décile, tandis que Aubervilliers et Saint-Denis en comptent seulement 2% et 2,2%.

⁵⁴ Quelques communes plus éloignées du centre de l'agglomération relèvent également de ce modèle. Cependant, les premiers essais de typologie effectués dans le cadre du rapport pour la DREIF, ainsi que la comparaison avec la typologie réalisée par B. DEBRAS, montrent que le classement est moins robuste pour ces communes périphériques (B. DEBRAS, 2003).

Au cours de la période intercensitaire, les arrondissements du nord-est parisien ont subi un fort embourgeoisement qui se manifeste, entre autre, par un recul de la part des ouvriers et une très forte croissance de celle des cadres⁵⁵. Cette dernière catégorie représente désormais jusqu'au quart de la population active occupée dans les cinq arrondissements du nord-est, contre à peine 15 % d'ouvriers⁵⁶. En 1999, c'est donc autant la cohabitation des diverses CSP, que la forte proportion de cadres qui distingue les arrondissements du nord-est parisien, des communes voisines.

La localisation de cet espace résidentiel relativement hétérogène socialement s'intègre dans un modèle concentrique, qui oppose un centre empreint de diversité sociale à une périphérie segmentée selon la position sociale des ménages résidants. Cette diversité sociale, qui peut apparaître comme l'un des traits essentiels des centres urbains, repose sur une combinaison d'éléments : l'ancienneté et la complexité des formes du bâti, les densités exceptionnelles, l'attractivité pour les nouveaux arrivants, qu'il s'agisse de migrants proches (étudiants, jeunes diplômés à la recherche d'un emploi...) ou lointains.

- ***La ceinture des classes moyennes inférieures***

L'emprise de l'espace résidentiel des ménages au revenu moyen inférieur est ici très nettement mise en évidence, sous la forme d'une ceinture qui couvre l'essentiel de la couronne périurbaine de l'agglomération – à l'exception notable des communes périurbaines des secteurs favorisés (figure IV.1). Derrière cette localisation transparaît la relation bien connue entre distance au centre et cycle de vie des ménages. L'augmentation de la taille du ménage s'accompagne bien souvent de l'augmentation de la superficie du logement, ce qui se traduit, en grande partie par le jeu des valeurs foncières, par un éloignement du centre de l'agglomération. Martine Berger montre ainsi que « pour se loger large, il faut se loger loin » et souligne que ceci est d'autant plus vrai pour les catégories modestes, qui se trouvent contraintes de trouver résidence dans des zones rurales faiblement équipées et mal desservies (BERGER M., 2004).

- ***Les marges rurales de la Seine-et-Marne***

La frange rose défavorisée qui borde les limites sud et orientales de la Seine-et-Marne (figures IV. 1 et IV.2) pourrait relever de la même logique que celle évoquée au sujet des

⁵⁵ De 1990 à 1999, la part des cadres s'est accrue de 12,8 points dans l'ensemble de Paris, contre 6,6 points en Ile-de-France et 3,3 points en Province. Cf. IAURIF et INSEE, 2003, t. 4, p. 82.

⁵⁶ 27, 4% de cadres dans le XI^e arrondissement, 18,2% dans le XIX^e; 11,9% d'ouvriers dans le XI^e arrondissement, 14,8% dans le XIX^e.

classes moyennes inférieures : un éloignement du centre d'autant plus prononcé et contraint que les ménages sont modestes. D'autres éléments doivent également être mobilisés. La part des agriculteurs est significative dans ces marges rurales. En conséquence, si les ressources déclarées d'un certain nombre de ménages sont du même ordre que celles des ménages très modestes de la première couronne, elles peuvent masquer un capital foncier non négligeable. Par ailleurs, nombre de communes ici considérées sont caractérisées par de très faibles densités. L'emprise spatiale de cette frange de communes où les ménages modestes sont surreprésentés ne doit donc pas conduire à surévaluer son poids démographique, comparé à celui des secteurs de pauvreté situés aux portes de Paris. Concernant les communes urbaines de cette grande couronne, nous aurons l'occasion de souligner dans le chapitre suivant d'autres éléments qui différencient ces villes périphériques des communes populaires de la proche banlieue. Terminons en signalant que cette périphérie modeste ne s'observe dans la région francilienne que sous la forme d'un croissant aux marges orientales. Plus qu'une spécificité de la Seine-et-Marne, il faut y voir un effet de découpage : il y a fort à parier que de tels profils de revenu s'observeraient aux autres limites de l'agglomération.

2.3. Une logique nucléaire

- ***Les poches de pauvreté***

La couronne périurbaine apparaît émaillée de quelques poches de pauvreté, recouvrant de très fortes densités. Elles doivent leur développement à la dernière en date des vagues d'industrialisation : Mantes-la-Jolie, Chanteloup-les-Vignes, Les Mureaux (Yvelines), Grigny (Essonne), Montereau-Fault-Yonne (Seine-et-Marne). Ces communes ont été frappées de plein fouet par le mouvement de désindustrialisation des années 80 et 90. Le parc de logements social considérable de ces communes se trouve aujourd'hui cantonné, au moins en partie, à accueillir les ménages les plus démunis. Certaines communes tranchent au sein du secteur ouest très favorisé : Trappes, Chanteloup-les-Vignes dans des Yvelines, ou encore les Ulis en Essonne.

- ***Des schémas locaux de division sociale de l'espace***

Les centres urbains de la grande couronne périurbaine (Meaux, Provins ou Coulommiers en Seine-et-Marne, Etampes en Essonne) apparaissent moins favorisés que leur environnement (figure IV.1). Autour des centres les plus importants (Meaux ou Etampes) se dessine un schéma local de division de l'espace, avec quelques communes périurbaines qui accueillent des ménages relativement fortunés. Cette opposition entre un centre défavorisé et

une banlieue plus résidentielle va à l'encontre du schéma classique qui vaut dans les métropoles européennes. Cependant, elle ne résiste pas au passage à l'échelon infra-communal. (J.-C. FRANCOIS *et al.*, 2003 ; J.-C. FRANCOIS et RIBARDIERE A., 2004). Le centre-ville bourgeois apparaît alors, tandis qu'un ensemble d'habitat social se détache, dont le poids démographique est suffisant pour faire pencher la distribution globale des revenus de la commune vers les plus faibles. On observe par ailleurs un autre mode de segmentation local de l'espace résidentiel dans les villes nouvelles. Considérées dans leur ensemble, les villes nouvelles réunissent bien une grande variété de catégories de ménages. Cependant, dès l'échelon communal, l'espace résidentiel se révèle fortement segmenté.

* *

*

On retient de cette lecture des revenus des ménages franciliens la confirmation de l'organisation radio-concentrique des divisions sociales de l'espace résidentiel francilien, abordé ici du point de vue du revenu des ménages. On souligne en particulier la compacité du secteur de pauvreté au nord de Paris. Cette organisation s'appuie sur l'existence de types communaux bien distincts, qui pour notre sujet, gagneront à être précisés en identifiant les formes de précarité que chacun sous-tend.

Pour spectaculaire qu'elle soit, la division de l'espace régional ne doit pas occulter le caractère en partie diffus de la pauvreté en Ile-de-France. Nous avons montré que la concentration spatiale des ménages les plus riches n'a pas d'équivalent si l'on considère les autres catégories de ménages. En particulier, les ménages les plus pauvres, dont le revenu est inférieur au premier décile francilien, sont aussi nombreux dans les communes périurbaines du type 4 et dans les communes centrales à forte diversité sociale du type 5, que dans les communes populaires. Si division sociale de l'espace il y a, elle ne signifie pas dualisation de ce point de vue – on rejoint ici les conclusions formulées par Edmond Préteceille sur la question (1995, 2003). La spécialisation effective de certaines communes dans l'accueil des ménages les plus défavorisés d'une part, et l'existence d'une pauvreté diffuse spatialement d'autre part, sont deux réalités qui ne sont pas contradictoires. Toutes les deux interpellent à juste titre les politiques publiques de lutte contre la précarité.

CHAPITRE 5.

LES CONTEXTES LOCAUX DE LA PRECARITE SOCIALE

L'objet de ce chapitre est de définir les contextes locaux de la précarité sociale en Ile-de-France, et de les situer dans l'espace régional. Le parti retenu est celui d'observer non pas directement des ménages ou des personnes en situation de précarité, mais bien des lieux, décrits comme plus ou moins façonnés par la concentration de personnes en situation de fragilité et par les formes de ces fragilités. La nécessité de prendre en compte ces contextes locaux dans la conception et la mise en œuvre de l'action publique contre la précarité est bien exprimée par ce chef de projet « politique de la ville » :

« Un RMISTe à Garges-lès-Gonesse ou à Bagnolet sera le même, voir connaîtra de plus grandes difficultés à Bagnolet. Cependant, le RMISTe de Garges n'est pas dans le même environnement. Le diagnostic ne porte pas uniquement sur l'identification d'un public et d'un service, d'un besoin et d'une réponse individuelle. Par exemple, un projet en liaison avec l'emploi va inclure à Garges la question de la garde des enfants, de l'ethnicité, de l'isolement. »

Le contexte local est ici analysé comme une ressource, positive ou négative, à prendre en compte dans le mouvement de « territorialisation » des politiques publiques. Il peut également être également considéré comme une facette de la précarité sociale, suivant deux hypothèses, qui ne sont pas exclusives. Selon la première, le contexte jouerait sur l'expérience vécue de la précarité sociale ; la seconde hypothèse va plus loin en faisant du contexte un facteur de nature à déterminer, dans une certaine mesure, les processus de fragilisation sociale, voire d'exclusion.

Tout comme les divisions socio-spatiales, les contextes locaux peuvent être étudiés de manière extrêmement large, intégrant les dimensions sociales et politiques des territoires ou encore le niveau et l'accessibilité des équipements et des services publics ; ils peuvent être considérés sous un de ces aspects seulement. Notre approche s'inscrit dans cette perspective

qui vise à caractériser les lieux suivant les niveaux et les formes de la précarité sociale qui s'y concentrent. L'analyse de l'espace francilien se resserre donc thématiquement, autour de la précarité sociale, et géographiquement, autour des communes urbaines. Après avoir fait le point sur les hypothèses relatives aux effets de contextes, nous définirons ceux-ci à l'échelon des communes, puis à l'échelon infra-communal des îlots de recensement.

1. Les « effets de contexte » en débats

La question des effets de l'environnement social sur les populations les plus fragiles socialement, est loin d'être close. On doit à Maryse Marpsat (1999) un état des débats ouverts à ce sujet en Amérique du Nord, que l'on peut compléter avec les travaux récents de Marie-Hélène Bacqué (2003). Ces débats s'organisent principalement autour de deux hypothèses, dont on rappelle ici les principaux arguments. D'un côté, on peut considérer que la concentration de personnes en situation de précarité sociale ait un effet aggravant sur leur situation, dans la mesure où elle contribuerait à accentuer des processus d'enfermement, par le jeu de la stigmatisation ou par celui de la disqualification des équipements et des services locaux, ou encore, de leur spécialisation en direction des plus démunis. *A contrario*, un environnement socialement mixte permettrait aux plus défavorisés de bénéficier d'effets d'entraînements positifs du fait de la fréquentation d'autres couches de la population, appelés à partager les mêmes équipements, culturels ou scolaires en particulier. A ces arguments, est cependant opposée l'idée selon laquelle le fait de résider parmi ses pairs, même s'ils sont des compagnons d'infortune, favoriserait la solidarité et l'insertion dans un réseau social salvateur. Notons que dans les travaux recensés par l'auteur, le contexte (*neighborhood effects*) est considéré avant tout dans sa composante sociale et qu'il est défini à l'échelon du quartier.

Lorsque la question des effets de contextes, ou effets de lieux, est posée en France, les études intègrent bien souvent une autre dimension du contexte, à savoir celle des caractéristiques de l'habitat. En particulier, les recherches qui ont été conduites sur ce thème ont tenté d'évaluer en quoi les grands ensembles d'habitat social sont porteurs de dysfonctionnements spécifiques par rapport à d'autres contextes, offrant des possibilités plus grandes de diversité sociale et fonctionnelle dans le voisinage (PALOMARES E. *et al.*, 2001 ou encore BIDOU-ZACHARIASEN C., 1997). Une approche plus institutionnelle a été également explorée. A travers la question des effets de territoire, on cherche alors à mesurer l'impact de dispositifs territorialisés d'insertion. Plus positivement perçus, les contextes défavorisés sont alors considérés comme potentiellement porteurs de ressources spécifiques

(DUBECHOT P. et LE QUEAU P., 1998). Les enquêtes qui accompagnent ces approches sont menées à l'échelon du quartier, bien que l'échelon communal constitue une référence essentielle de ces contextes, dans la mesure où le niveau de la commune reste celui où se décide et se négocie un grand nombre des politiques publiques mises en œuvre pour résoudre les problèmes de précarité.

Les effets de contextes ont été également abordés par les économistes, cette fois encore davantage aux Etats-Unis qu'en Europe, à partir notamment de l'hypothèse dite du *spatial mismatch*, autrement dit de la déconnection entre lieu de résidence et centre d'emploi, et à partir de la discrimination que subissent certaines groupes dans l'accès au travail ou au logement du fait de leurs caractéristiques propres, notamment de leur « capital humain » – dont la formation est influencée par leur environnement et leur voisinage. On pourra se reporter à la mise au point effectuée par Jacques-François Thisse, Etienne Wasner et Yves Zénou (2004) sur ces théories ainsi qu'aux travaux de Laurent Godillon et Harris Selod (2004) pour un essai d'application au cas de l'Ile-de-France.

Reste la délicate question de l'évaluation des effets de contexte sur les trajectoires individuelles. Les évaluations empiriques restent nuancées. La plupart des auteurs soulignent l'existence d'inégalités sociales dans l'accès aux ressources du territoire, que ces ressources relèvent d'une mixité sociale ou qu'elles correspondent aux différents dispositifs d'insertion (PALOMARES E. *et al.*, 2001 ; CHOFFEL P., DELATTRE E., 2003). On retrouve finalement, au sujet des contextes locaux, ce qui a déjà été évoqué à propos des autres facettes de la précarité sociale : les effets d'un lieu de résidence à première vue disqualifié, comme les effets d'un accident de parcours, s'apprécient à la lumière des autres difficultés de la personne, avec lesquelles ils se cumulent. Ceci dit, les auteurs s'accordent sur le rôle de l'image associée au lieu de résidence : il n'est pas indifférent de faire l'expérience de la précarité dans un environnement disqualifié, porteur de représentations négatives à l'intérieur comme à l'extérieur du lieu, que dans un environnement globalement valorisé (BORDREUIL J.-S., 1997).

A la lumière de ces travaux, le rôle joué par le contexte socio-spatial dans l'expérience de la précarité et sur la trajectoire des personnes concernées apparaît complexe. La référence aux contextes demeure un éclairage utile et signifiant dans la mesure où le contexte participe à ce cumul de difficultés déjà évoqué pour définir la précarité sociale d'une part, et qu'il peut jouer soit comme disqualification supplémentaire, soit comme ressource d'autre part.

2. Les contextes communaux de précarité sociale

Nous nous concentrons ici sur les communes urbaines, en retenant parmi les 1300 communes franciliennes, les 626 communes appartenant à une unité urbaine⁵⁷ en 1999. La précarité sociale n'a certainement pas le même visage en milieu urbain et en milieu rural, aussi, plutôt que de nous engager dans une comparaison qui apporterait peu à notre objet d'étude, nous avons préféré affiner la différenciation de la définition des contextes en milieu urbain, en nous focalisant exclusivement sur ceux-ci.

L'échelon communal, premier échelon choisi pour analyser les contextes, présente l'intérêt de se situer à la croisée de plusieurs enjeux. La commune constitue en premier lieu un niveau fort d'appartenance et souvent, d'identification pour les individus. Même si, défini à cet échelon, l'environnement social ne correspond pas véritablement à l'espace du voisinage, il conditionne néanmoins une partie des relations sociales, notamment celles liées à la fréquentation des équipements collectifs. En deuxième lieu, le contexte social défini à l'échelon communal détermine pour partie le fonctionnement des territoires. On retrouve son intervention dans les possibilités de financement des municipalités, les choix prioritaires des politiques à mettre en œuvre, conditionnant ainsi, en partie, les ressources institutionnelles offertes à la population. Relativement à la conduite de l'action publique contre la précarité, on note en troisième lieu que d'une part, l'échelon de la commune est souvent celui où les directives générales sont adaptées et les financements négociés et que d'autre part, même si la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs s'effectue à un échelon infra-communal, cet échelon est généralement celui où les projets sont élaborés et portés politiquement. Enfin la commune reste le premier échelon où peut s'exercer démocratiquement, par le vote, la sanction de l'action publique.

2.1. Les indicateurs de précarité sociale retenus

La définition d'une structure régionale des contextes communaux de la précarité suppose au préalable de sélectionner des descripteurs de ce dernier phénomène. Une telle sélection demeure délicate, les facteurs et les formes de la précarité étant à ce point multiples que la liste des indicateurs choisis peut toujours apparaître incomplète. Pour bien identifier les enjeux recouverts par les choix effectués en la matière, il convient de garder à l'esprit que l'enjeu central de cette étude reste moins de procéder à un dénombrement des personnes en

⁵⁷ La notion d'unité urbaine, telle que définie par l'INSEE et telle que nous la reprenons ici « repose sur la continuité de l'habitat. Une unité urbaine est un ensemble d'une ou plusieurs communes dont le territoire est partiellement ou totalement couvert par une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants. Les unités urbaines sont redéfinies à l'occasion de chaque recensement de la population » (www.insee.fr).

situation de précarité dans la région, que de définir les positions relatives des lieux les uns par rapport aux autres, au regard de la question de la précarité sociale⁵⁸. La recherche d'une illusoire exhaustivité des indicateurs a donc moins compté que la sélection de ceux les plus représentatifs des différentes composantes sociales de la précarité telle qu'elle peut s'inscrire dans un territoire donné.

Une analyse exploratoire des co-variations intercommunales de très nombreux indicateurs tirés des données du recensement de la population, a conduit au choix limité de quatorze indicateurs (cf. encadré V.1), éliminant ainsi, en particulier, les redondances qui auraient pu très inutilement alourdir l'analyse. Ces quatorze indicateurs de la précarité relèvent de différents champs : celui du travail ; celui des structures familiales et démographiques, et enfin, celui du logement social. Tous ces indicateurs sont exprimés comme des mesures relatives, afin de ne pas intégrer dans l'analyse de simples effets de la taille des différentes communes. A lui seul, aucun de ces indicateurs n'est en mesure de rendre compte de contextes communaux de précarité sociale, chacun témoignant plutôt d'une forme de vulnérabilité particulière qui concerne une frange plus ou moins importante de la population résidente.

Encadré V.1 — Les indicateurs de précarité sociale et les abréviations utilisées dans les tableaux (cf. annexe 4 pour une description détaillée)

CHOM : Part des chômeurs dans la population active
 CDD : Part des contrats de travail à durée déterminée (CDD) dans la population active ayant un emploi
 INT : Part des intérimaires dans la population active ayant un emploi
 TP : Part des salariés à temps partiel dans la population active ayant un emploi
 AID : Part des emplois aidés dans la population active ayant un emploi
 OS : Part des manœuvres ou ouvriers spécialisés dans la population active ayant un emploi⁵⁹
 OQ : Part des ouvriers qualifiés ou hautement qualifiés dans la population active ayant un emploi⁶⁰
 EMP : Part des employés dans la population active ayant un emploi⁶¹
 NDIP : Part des non-diplômés dans la population de plus de 15 ans ayant achevé ses études

⁵⁸ On ne saurait en effet confondre cette approche spatiale de la précarité sociale avec un quelconque repérage des populations touchées par la précarité sociale. Laurent Davezies, en particulier, a souvent insisté sur la non-adéquation des deux approches (DAVEZIES L., 2002).

⁵⁹ Les catégories « manœuvres ou ouvriers spécialisés » ou « ouvriers qualifiés ou hautement qualifiés » correspondent à la *position professionnelle* de l'emploi occupé. Elles sont déclarées par les personnes enquêtées : par définition, de telles catégories ne concernent que la population active occupée. Cette grille correspond le plus souvent aux classifications des conventions collectives. La position professionnelle entre dans la définition des PCS. C'est en grande partie à partir de cette qualification qu'est établie la distinction entre « ouvriers qualifiés » et « ouvriers non qualifiés » de la nomenclature en 24 postes. Cf. annexe 10 pour une comparaison entre les deux nomenclatures.

⁶⁰ Cf. note précédente.

⁶¹ La catégorie « employés » recouvre précisément les agents de service, aides soignant(e)s, employés de maison, ainsi que les employés de commerce, employés de bureau, personnels administratifs de catégorie C ou D de la fonction publique. Elle correspond également à la position professionnelle de l'emploi occupé et est déclarée par les personnes enquêtées.

<p>MONO : Part des familles monoparentales dans le total des familles</p> <p>MEN6 : Part des ménages de six personnes ou plus dans le total des ménages</p> <p>0_24 : Part des moins de 25 ans dans la population totale</p> <p>ETHUE : Part des étrangers hors Union européenne dans la population totale</p> <p>HLM : Part des ménages résidants en HLM dans le total des ménages</p>

- ***Précarité sociale et travail***

Les difficultés liées à l'emploi, et en premier lieu au chômage, sont au cœur de la notion de précarité sociale (cf. chapitre 3). En moyenne, dans les communes urbaines franciliennes, près d'un actif sur dix est sans emploi. Si elle est essentielle, cette donnée est insuffisante pour appréhender la fragilité des insertions professionnelles. Contrats à durée déterminée (CDD), missions d'intérim, temps partiel... Ces expressions devenues familières renvoient à des grandes figures de la précarité de l'emploi : le jeune actif à la recherche d'un emploi stable, l'intérimaire embauché au gré des besoins de l'entreprise, la mère de famille salariée d'une société de nettoyage qui travaille en horaires décalés. De tels archétypes ne doivent pourtant pas conduire à associer systématiquement ces formes d'emploi à une précarité sociale : pour le jeune diplômé, le CDD est souvent la première marche vers un contrat à durée indéterminée, le statut d'intérimaire assure des revenus supérieurs à ceux d'un salarié titulaire, le temps partiel peut être la solution de l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale. Il n'en reste pas moins que le temps partiel concerne en priorité les emplois non-qualifiés, et que ce temps partiel est contraint dans un cas sur deux (CHARDON O., 2001). Enfin, du fait de leur mode d'accès, les emplois aidés témoignent directement d'une situation de précarité sociale – du moins de la reconnaissance par la société d'une telle situation.

Ces « formes particulières d'emploi » concernent des proportions très différentes d'actifs. En 1999, en moyenne 6% des actifs des communes urbaines franciliennes occupaient un emploi en CDD. Les parts des intérimaires et des emplois aidés sont marginales : chacune recouvre, en moyenne, environ 1% des actifs. Le travail à temps partiel est plus répandu, il concerne en moyenne près de 14 % des actifs résidants dans les communes considérées.

On sait que la précarité de l'emploi touche inégalement la population. Ouvriers et employés figurent parmi les catégories les plus touchées par le chômage et les formes d'emplois temporaires. Mais les catégories professionnelles ne sont pas seules en cause. L'absence de diplôme constitue un lourd handicap pour aborder le marché du travail – les ménages dont l'un des deux conjoints est non-diplômé sont ainsi deux fois plus touchés par le chômage que les ménages où l'un des deux conjoints est diplômé de l'enseignement supérieur. Cette catégorie recouvre pour une part une population assez âgée, souvent d'origine étrangère, mais aussi, pour une autre part, les jeunes sortis du système scolaire sans aucune

qualification. Les familles monoparentales sont également plus exposées que les couples d'actifs (BRUNET F., GOUX D., THIESSET C., 2001).

- ***Précarité sociale et caractéristiques démographiques***

Du fait de leurs caractéristiques démographiques, certaines populations sont plus vulnérables que d'autres face à la précarité sociale. Parmi le grand nombre d'indicateurs envisageables, trois apparaissent comme des vecteurs particulièrement significatifs.

- *Familles monoparentales et ménages de grande taille*

De par leur structure, deux types de ménages sont particulièrement exposés à la précarité sociale : les familles monoparentales, c'est-à-dire les familles composées d'un seul parent et de son (ses) enfant(s), et les ménages de grande taille. La fragilité des familles monoparentales réside dans le fait que les ressources et la gestion de la famille en général, reposent sur un seul actif. Cette catégorie est certes composite, l'image de la mère de famille isolée, élevant ses enfants avec les seuls subsides de l'Etat, masque la grande variété des situations qui résultent d'une séparation, d'un divorce ou encore d'un veuvage et qui affectent l'ensemble des catégories sociales. Il n'empêche que l'archétype évoqué plus haut a sa part de réalité. Une exploitation des fichiers de la CAF montre combien les familles monoparentales sont plus souvent que les autres touchées par la précarité : parmi les familles qui ont bénéficié des prestations de la CAF en 1998, près de 20% ont des ressources inférieures au seuil de pauvreté, cette proportion atteint près de 40% pour les familles monoparentales (cf. DEBRAS B. *et al.*, 2001, p.43). En moyenne, dans les communes étudiées, un peu plus d'une famille sur dix correspond au statut de famille monoparentale.

La précarité des familles de grande taille tient évidemment à la charge qu'implique de subvenir aux besoins de chacun et à la vulnérabilité face à la perte d'emploi dans ces familles où souvent un seul des deux adultes est actif. En moyenne, les ménages de plus de six personnes sont rares dans les communes considérées puisqu'ils ne représentent pas plus de 3 % de l'ensemble des ménages.

- *Les moins de 25 ans*

Considérée à l'échelon d'une commune, la part des moins de 25 ans reflète le poids de la population directement à la charge des personnes actives. Cette tranche d'âge comprend l'ensemble des enfants mineurs et les jeunes adultes. Il nous a semblé nécessaire d'étendre la tranche d'âge jusqu'à 25 ans, du fait de l'importance de la cohabitation avec les parents, de la fragilité de l'insertion professionnelle des jeunes adultes et de sa raréfaction. Ainsi, en 1999,

plus de 60 % des jeunes franciliens de 20-24 ans habitent encore chez leurs parents⁶². Enfin, les jeunes adultes ne sont pas concernés par le dispositif du RMI et font l'objet de dispositifs spécifiques. Les moins de 25 ans représentent en moyenne le tiers de la population des communes urbaines franciliennes.

➤ *Les étrangers hors Union européenne*

La part des étrangers⁶³ hors Union européenne (UE) constitue la dernière caractéristique démographique retenue. L'accès au travail et aux prestations sociales diffère sensiblement selon l'appartenance territoriale d'origine. Les ressortissants de l'UE, ou de l'Espace Economique Européen⁶⁴ (EEE) n'ont pas besoin d'une autorisation de travail et ont libre accès à tous les emplois⁶⁵. Au contraire, les étrangers non communautaires doivent obtenir une autorisation de travail – dont la demande doit être formulée par l'employeur. L'accès aux prestations familiales et au RMI est également soumis à des conditions spécifiques pour les étrangers hors UE⁶⁶. Ces restrictions dans l'accès à l'emploi et aux aides sociales font des étrangers non communautaires un groupe particulièrement vulnérable. Il est bien évident qu'à ces aspects juridiques, s'ajoute un niveau de formation pas nécessairement adapté au marché du travail francilien et une insertion sociale et culturelle d'autant plus fragile que l'immigration est récente. Au total, en Ile-de-France, 28% des étrangers hors UE sont au chômage en 1999 – tandis que les ressortissants de l'UE ne sont pas significativement davantage touchés par le chômage que les Français (IAURIF et INSEE, 2003, t. 4).

En moyenne, les étrangers hors UE représentent un peu plus de 4 % de la population des communes urbaines. On garde à l'esprit que cette focalisation sur les étrangers hors UE exclut la première en nombre des communautés étrangères en Ile-de-France, à savoir les Portugais.

⁶² Parmi eux, la moitié sont des étudiants, environ 10% sont au chômage et enfin un tiers occupe un emploi, précaire dans la moitié des cas (IAURIF et INSEE, 2002, t. 3, p. 42)

⁶³ Sont considérées comme étrangères les personnes *qui n'ont pas la nationalité française*. Un étranger peut donc tout à fait être né en France, c'est le cas d'environ un étranger sur quatre en Ile-de-France. Les immigrés quant à eux *ne sont pas nés en France* : un immigré peut ainsi tout à fait avoir la nationalité française, c'est le cas de près d'un immigré sur trois en Ile-de-France. Cf. IAURIF et INSEE, 2002, t. 3, pp 48-53.

⁶⁴ EEE : Etats membres de l'UE ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

⁶⁵ A l'exception notable des ressortissants des 10 Etats entrés dans l'UE le 1^{er} mai 2004, qui sont soumis à la réglementation appliquée aux étrangers non communautaires.

⁶⁶ En 2004, pour bénéficier des prestations familiales, l'étranger non communautaire doit résider en France depuis au moins 3 ans et doit fournir un titre de séjour ou un document attestant la régularité de son séjour. La condition de résidence est d'au moins 5 ans pour le RMI. De leur côté, les ressortissants de l'UE n'ont pas de pièces particulières à fournir.

- **Précarité sociale et logement social**

La relation entre précarité sociale et logement est inscrite dans de nombreuses représentations, à partir du cas extrême où l'absence de logement a donné son nom au plus démunis, les SDF – *sans domicile fixe*. A l'échelon individuel ou à celui du ménage, l'accès au logement social n'est pas, en soi, un signe de précarité sociale ; au contraire, il peut même en constituer un rempart.

En revanche, à l'échelon d'une commune, la part des ménages qui ont recours au logement social peut être retenue comme un indicateur de précarité sociale, pour deux raisons au moins. D'une part, la répartition spatiale des logements sociaux guide incontestablement l'installation des ménages qui ne peuvent accéder au parc locatif privé et ce faisant, constitue un élément structurel de la répartition des plus modestes, comme l'a souligné à de nombreuses reprises Catherine Rhein (1998 ; 2001) – même s'il a été montré par ailleurs que ce parc était inégalement attractif et inégalement accessible, suivant les lieux et les organismes de gestion (BOURGEOIS C., 1996). L'histoire de la répartition des logements sociaux est désormais connue, grâce aux travaux initiés notamment par Annie Fourcaut et son équipe (1988 ; DUFAUX F. *et al.*, 2003). D'autre part, bien que les conditions de ressources ouvrent, en théorie, l'accès au parc social assez largement, dans les faits et d'une manière générale, ce parc se spécialise de plus en plus dans l'accueil des plus pauvres. Une récente étude des ménages du parc HLM francilien montre que l'écart se creuse entre les locataires HLM et les autres franciliens d'une part, entre les entrants dans le parc HLM et les sortants d'autre part, et précise à ce sujet :

« Plus qu'un appauvrissement résultant de l'arrivée des ménages disposant de ressources de moins en moins importantes, cette paupérisation relative des habitants du secteur HLM résulte d'une dégradation du revenu de nombreux locataires pour certains déjà en place depuis de nombreuses années. » (LACOSTE, 2004, p. 7).

En moyenne, 16 % des ménages résidants des communes observées, sont hébergés dans un logement HLM.

- **Relations entre indicateurs pris deux à deux**

Une analyse des covariations spatiales des indicateurs retenus constitue une première approche des associations que l'on peut observer entre les différentes formes de précarité sociale. Bien que partiellement attendues, les relations entre ces différents indicateurs apparaissent d'emblée d'une certaine complexité. Cette analyse, menée au moyen du très classique coefficient de corrélation, montre tout d'abord que l'ensemble des indicateurs apparaît fortement corrélé, à l'exception de trois variables : la part de la population active

occupée à temps partiel, celle des employés et la part des moins de 25 ans (cf. tableau V.1). Autrement dit, la répartition spatiale de ces trois catégories de population obéit à des logiques singulières par rapport à celles des autres indicateurs. Dans le détail, les relations entre indicateurs pris deux à deux s'avèrent impossibles à saisir d'un seul regard. Aussi, peut-on les appréhender suivant un classement thématique.

Tableau V.1 — Corrélations entre les indicateurs de précarité sociale en 1999, échelon communal

	CHOM	CDD	INT	TP	AID	OS	OQ	EMP	NDIP	MONO	MEN6	0_24	ETHUE	HLM
CHOM		0,66	0,60	0,01	0,57	0,58	0,44	0,40	0,81	0,67	0,56	0,20	0,83	0,67
CDD	0,66		0,33	0,17	0,34	0,23	0,03	0,13	0,43	0,65	0,26	-0,07	0,71	0,54
INT	0,60	0,33		-0,18	0,55	0,71	0,64	0,44	0,73	0,43	0,50	0,33	0,50	0,52
TP	0,01	0,17	-0,18		0,05	-0,19	-0,19	-0,34	-0,15	-0,08	0,02	-0,06	0,00	-0,14
AID	0,57	0,34	0,55	0,05		0,55	0,51	0,43	0,61	0,40	0,48	0,29	0,45	0,50
OS	0,58	0,23	0,71	-0,19	0,55		0,85	0,46	0,84	0,23	0,47	0,31	0,30	0,34
OQ	0,44	0,03	0,64	-0,19	0,51	0,85		0,54	0,76	0,06	0,44	0,36	0,14	0,23
EMP	0,40	0,13	0,44	-0,34	0,43	0,46	0,54		0,58	0,42	0,40	0,41	0,36	0,56
NDIP	0,81	0,43	0,73	-0,15	0,61	0,84	0,76	0,58		0,49	0,61	0,32	0,64	0,59
MONO	0,67	0,65	0,43	-0,08	0,40	0,23	0,06	0,42	0,49		0,32	0,09	0,76	0,80
MEN6	0,56	0,26	0,50	0,02	0,48	0,47	0,44	0,40	0,61	0,32		0,77	0,59	0,51
0_24	0,20	-0,07	0,33	-0,06	0,29	0,31	0,36	0,41	0,32	0,09	0,77		0,23	0,32
ETHUE	0,83	0,71	0,50	0,00	0,45	0,30	0,14	0,36	0,64	0,76	0,59	0,23		0,76
HLM	0,67	0,54	0,52	-0,14	0,50	0,34	0,23	0,56	0,59	0,80	0,51	0,32	0,76	

Cf. encadré V.1 pour le dictionnaire des variables

Sources : INSEE, RP 1999

➤ *Au cœur de la précarité sociale*

Trois variables apparaissent au cœur des relations qui unissent l'ensemble des indicateurs : la part de la population active au chômage, celle des étrangers hors UE et la part des non-diplômés (cf. tableau V.1). En particulier, la relation entre la proportion de chômeurs et celle des deux autres catégories est très forte (coefficients de corrélation supérieurs à 0,8). L'indicateur de la part des chômeurs apparaît ainsi comme un des indicateurs parmi les plus structurants de la diversité géographique des contextes communaux de la précarité.

A l'exception des trois variables singulières évoquées plus haut, l'ensemble des autres indicateurs est, le plus souvent, lié de façon significative à ce noyau de trois variables. Les relations entre ceux-là ne sont pas pourtant systématiques. Par exemple, si la part des emplois d'intérim et celle des CDD apparaissent significativement liées aux trois variables, en revanche la covariation spatiale entre ces deux formes d'emploi temporaires est faible.

➤ *Précarité et emploi*

On aurait pu s'attendre à ce que les formes précaires du travail apparaissent conjointement fortement structurantes. En réalité, les distributions géographiques de ces formes peuvent parfois s'éloigner les unes des autres, ce qui signifie que les effets de cumul géographique ne sont pas systématiques.

On a souligné que, lorsqu'on considère l'ensemble des communes urbaines franciliennes, la répartition spatiale des salariés à temps partiel n'était pas liée à celle des trois variables identifiées comme étant au cœur des combinaisons des formes de précarité sociale. En revanche, la répartition spatiale des actifs employés de façon temporaire (intérim, emplois aidés, CDD) est très liée à celle du noyau des trois variables. Globalement, ouvriers spécialisés et qualifiés se répartissent suivant des logiques proches qui rejoignent celles des chômeurs et des non-diplômés, mais assez distincte toutefois de celle des étrangers hors UE.

La localisation résidentielle des intérimaires apparaît très fortement liée à celle des ouvriers. On observe ainsi un lien entre les représentations des ouvriers, des intérimaires et des non-diplômés. Autrement dit, leurs répartitions varient ensemble, et dans le même sens. Notons que c'est selon une toute autre logique que les salariés en CDD se répartissent entre les communes urbaines franciliennes (tableau V.1).

➤ *Précarité et caractéristiques démographiques*

La localisation des familles monoparentales et celle des ménages de grande taille sont, chacune, significativement liées à celle du noyau des quatre variables. Toutefois, ces deux catégories de famille se répartissent l'une et l'autre selon des logiques propres (tableau V.1). Leurs effets ne se cumulent donc pas dans les mêmes communes, mais chacune contribue pour sa part au renforcement du cœur de la précarité. La distribution dans l'espace des familles monoparentales et des étrangers hors UE semblent obéir à des principes en partie semblables, qui sont proches de celles qui guident la part des ménages logés en HLM. En outre, la répartition des familles monoparentale suit des logiques spatiales partagées avec celle des salariés en CDD. La résidence des ménages de grande taille est, quant à elle, davantage associée à celle des ouvriers et des intérimaires, ainsi qu'au poids du logement social, mais de façon moins systématique que les familles monoparentales.

Enfin, le coefficient de corrélation entre la part des moins de 25 ans et celle des ménages de grande taille témoigne d'une relation attendue voire triviale, puisqu'en grande partie structurelle.

➤ *Précarité et logement social*

A l'échelon communal, la relation entre la distribution spatiale du logement social et les indicateurs de précarité apparaît très significative (tableau V.1). La covariation est forte avec le noyau des trois variables, ainsi qu'avec les deux types de familles identifiées comme vulnérables (familles monoparentales et, dans une moindre mesure, ménages de grande taille). La force de ces liens conforte le rôle, souligné plus haut, des caractéristiques des stocks de logements dans les divisions socio-spatiales de l'espace francilien. La covariation apparaît également significative avec la part des salariés ayant un emploi temporaire, ainsi qu'avec celle des employés.

On a mesuré l'ampleur des relations entre l'inscription spatiale des différentes formes de précarité, mais aussi leur complexité. Il s'agit maintenant de considérer simultanément l'ensemble des indicateurs, afin de saisir les principales composantes de la différenciation des communes urbaines franciliennes relativement aux phénomènes de précarité sociale, puis d'identifier les contextes de précarité communale qui se dessinent à la combinaison de ces composantes. Les méthodes d'analyse des données sont des outils particulièrement adaptés à cette démarche.

2.2. Les dimensions de la précarité sociale dans les communes franciliennes

Les relations deux à deux des quatorze indicateurs sont synthétisées dans une analyse en composantes principales (ACP), qui permet d'identifier les composantes sociales majeures de la structure régionale des contextes communaux de la précarité. Ces composantes constituent chacune des ensembles de variables corrélées (associées ou exclusives géographiquement), qui classent chacune des communes de la région de manière indépendante.

- ***La première composante : une échelle intercommunale de la précarité***

Avec la prise en compte de près de la moitié des différenciations des contextes communaux de précarité sociale (49 % de la variance), la première composante révèle la force structurante de logiques en grande partie cumulatives, dans la répartition inter-communale de la précarité sociale. Autrement dit, les concentrations relatives les plus élevées des différentes catégories de populations vulnérables, concernent les mêmes communes. Cette première composante peut être interprétée comme une « échelle intercommunale de la précarité », sur laquelle s'ordonnent les 626 communes, de celles où les différentes formes de concentrations

de personnes en situation de précarité sont les plus faibles à celles où elles sont les plus élevées. Les autres composantes de la structure régionale des contextes communaux de précarité n'ont pas la même force. Elles mettent chacune en évidence les combinaisons ou les oppositions d'un petit nombre d'indicateurs, qui contribuent à expliquer les positions de sous-ensembles particuliers de communes.

- ***Opposition entre contextes centraux et contextes périphériques***

Une deuxième composante, qui rend compte de 16% des différenciations des contextes communaux de précarité sociale, associe les indicateurs relatifs à la part des familles monoparentales, à celle des étrangers hors UE, et à celle des salariés à temps partiel. Ceux-ci s'opposent aux indicateurs relatifs à la part des ouvriers qualifiés et à celle des moins de 25 ans. Indépendante de la précédente, cette dimension des différences entre contextes communaux souligne que, toutes choses égales quant aux positions des communes sur « l'échelle intercommunale de la précarité » (1^{ère} composante), deux types de contextes s'opposent. Le premier correspondrait à un *contexte communal central* pour lequel les parts des familles monoparentales, des étrangers hors Union européenne, et des salariés à temps partiel, auraient tendance à être plus élevées que dans le reste de la région. Le second serait un *contexte communal périphérique*, où les parts des ouvriers qualifiés et des moins de 25 ans seraient supérieures aux moyennes régionales.

- ***Composantes secondaires***

Prenant chacune en compte 9% de la variance totale de l'information analysée, les 3^e et 4^e composantes des contextes communaux de précarité sociale en Ile-de-France sont un peu moins structurantes encore, que la précédente. La 3^e composante tient compte des liens géographiques existant entre les parts des salariés à temps partiel, des familles de grande taille et enfin des moins de 25 ans. Les communes bien décrites par cette 3^e composante et caractérisées par une surreprésentation simultanée de ces trois indicateurs constituent, du point de vue de la précarité sociale, un ensemble relativement hétérogène. Ces communes peuvent en effet se trouver en position opposée sur le premier facteur de l'analyse. Sont donc ici rapprochés des contextes, où ces surreprésentations apparaissent comme autant de fragilités se cumulant, et des contextes, en moyenne, beaucoup plus épargnés, pour lesquels la fréquence du temps partiel apparaît davantage l'expression d'un compromis choisi et relativement fréquent entre vie professionnelle et vie familiale. La 4^e composante témoigne de spécificités locales indissociables de la forme urbaine de la région Ile-de-France. Cette

composante isole en effet les communes des villes nouvelles que caractérisent des surreprésentations pour les parts des employés, des logements HLM et des moins de 25 ans.

Ces quatre composantes sociales, indépendantes les unes des autres, peuvent être considérées comme des indicateurs sociaux synthétiques des différences des contextes communaux de la précarité. Elles résument, à elles seules, 82% des différences intercommunales introduites par les 14 indicateurs retenus.

2.3. Les contextes communaux de la précarité sociale en Ile-de-France

Les contextes communaux de la précarité sociale ont été cernés à partir de trois entrées. La première rend compte de la position d'une commune sur les différentes composantes sociales que l'analyse précédente a permis d'identifier. Cet état en 1999 est également situé dans le temps, replacé sur une trajectoire de la dynamique communale de précarisation, ou de la « dé-précarisation », des populations résidentes. Enfin, chaque contexte est positionné dans un voisinage spatial, qui isolera le contexte ou au contraire, en amplifiera la portée.

Les profils types des contextes communaux de précarité en 1999 sont donc définis à partir des positions des communes sur les quatre premiers facteurs de l'analyse en composantes principales. Huit types de contextes communaux de précarité sont identifiés, au moyen d'une classification ascendante hiérarchique effectuée sur ce tableau (tableau V.2).

Par ailleurs, ces types sont situés par rapport aux évolutions des positions des communes qui les composent, sur une échelle de la précarité commune aux situations de 1990 et de 1999. Celle-ci est obtenue au moyen d'une analyse en composantes principales, effectuée sur un tableau qui décrit chacune des 626 communes par les 14 indicateurs de précarité en 1999 et en 1990. Chaque commune est donc décrite deux fois, une première fois suivant son profil en 1999, et une seconde fois suivant son profil en 1990 ; la structure factorielle obtenue à partir d'un tel tableau est une structure moyenne des deux années, par rapport à laquelle on peut suivre la trajectoire de chacune des communes⁶⁷. On considère ici l'ensemble des trajectoires communales effectuées sur la première composante de cette structure (39% de la variance expliquée par ce facteur), composante qui constitue une « échelle intercommunale de la précarité » commune aux deux dates (figure V.1).

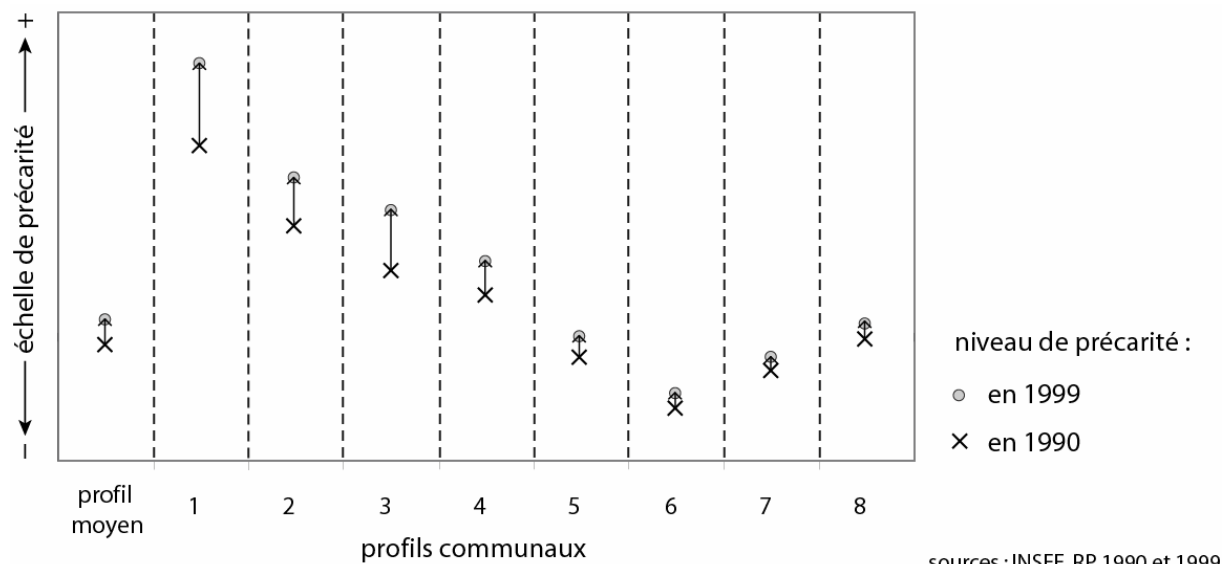
⁶⁷ La mise en œuvre d'une telle méthode suppose que les structures observées aux deux dates soient assez semblables, ce qui est le cas ici. Cf. PUMAIN D., SAINT-JULIEN T. 1978 ou encore PAULUS F., 2004 pour un exposé plus détaillé et d'autres exemples d'application de la méthode.

Tableau V.2 — Profil moyen des huit types de communes (en %)

Indicateurs exprimés en %	profil moyen	Types de contextes								total
		1	2	3	4	5	6	7	8	
Chômage	9,6	21,2	16,6	13,8	11	8,3	7,1	8,6	12,1	
Salariés à temps partiel	13,8	14,9	13,5	14,5	12,8	13,2	14,7	13,5	15,8	
Intérim	1,2	2,6	1,9	2,3	1,6	1,2	0,7	0,9	1	
Emplois aidés	1,1	2,4	1,6	2	1,3	1	0,8	0,8	0,9	
CDD	6,2	9,2	8	6,8	6,4	5,5	5,3	6,6	10,8	
Ouvriers spéc. et manœuvres	5,6	10,9	8	13	7,4	5,8	3,4	2,8	2,7	
Ouvriers qualifiés	9,6	14,6	11,6	17,3	11,8	10,8	7,2	5,1	3,6	
Employés	25,4	28,9	30,5	26,5	29,6	26,5	21,8	22,5	18,4	
Non-diplômés	15,2	31,2	24,7	25,5	18,7	14,9	10,1	10,6	13	
Ménages résidant en HLM	16,1	51,2	46,3	24,9	26,7	10	3,4	19	12,5	
Familles monoparentales	11,5	18	18,5	12,6	13,7	10,1	8	13,6	16,1	
Ménages de > 6 personnes	3	10,4	4,6	4,1	4,4	2,7	2,2	1,8	1,2	
Moins de 25 ans	33,3	42	34,7	34,3	36,3	33,6	32,7	29,3	25,4	
Etrangers hors UE	4,4	20,7	13,7	4,5	6,4	2,3	1,2	4,8	10,4	
Nombre de communes		12	48	29	89	194	162	77	15	626
Pop. en milliers d'habitants		362	1 914	213	1 732	1 447	621	2 769	1 471	10 520
Part de la pop. Totale (%)		3,4	18,2	2,0	16,5	13,8	5,9	26,3	14,0	100
Densité moyenne (en hab./km ²)	3 183	4 694	6 641	742	2 831	1 138	675	8 418	24 387	

Sources : INSEE, RP 1999

Figure V.1 — Trajectoire des huit types de contextes communaux sur « l'échelle intercommunale de la précarité », entre 1990 et 1999



Au cours de la période, la tendance générale est à l'aggravation de la précarité sociale, imputable pour l'essentiel à l'augmentation du chômage et des formes d'emplois temporaires ou à temps partiel. Pourtant, cette tendance ne s'est pas manifestée partout avec la même force et, fait majeur, le processus de précarisation des contextes communaux a été d'autant plus rapide entre les deux dates qu'il s'est agi de communes déjà en position défavorable en 1990.

Les communes qui représentent en 1999 les contextes les plus dégradés sont aussi, dans l'ensemble, celles qui ont subi la dégradation la plus vigoureuse de leur contexte durant les années 1990.

Les types de contexte sont enfin situés dans l'espace régional au moyen de leur représentation cartographique. Celle-ci est particulièrement éclairante : dès le premier regard on note que les communes rapprochées par leur profil de précarité partagent également bien souvent le même type de situation géographique dans la région (figure V.2). La répartition d'ensemble des différents types de communes renvoie au schéma d'organisation radio-concentrique classique, exposé dans le chapitre précédent.

Au total deux sous-ensembles de contextes ont pu être distingués.

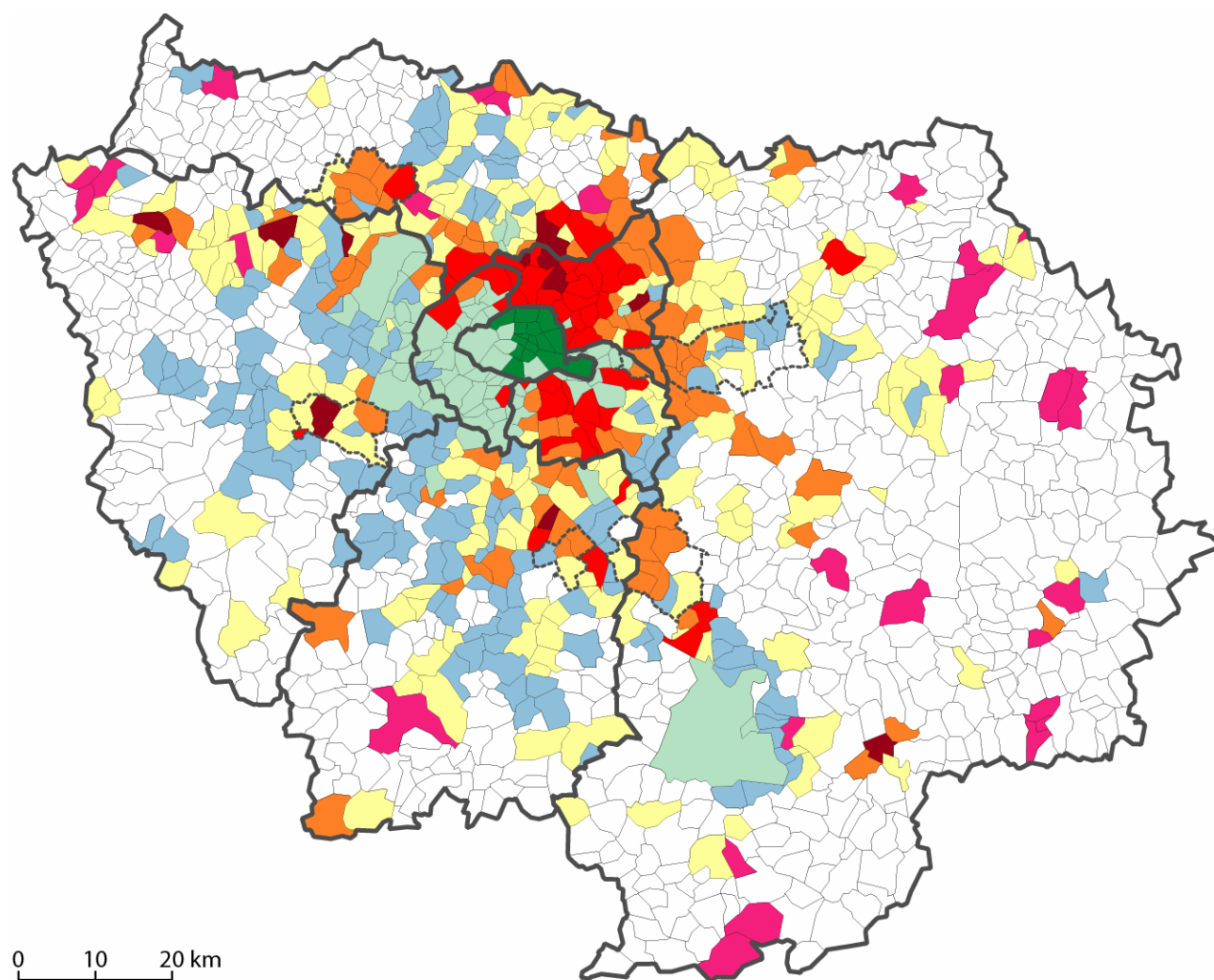
- ***Les contextes communaux pris dans une spirale de dégradation***

En 1999, environ 40% de la population des communes urbaines de l'Ile-de-France réside dans des communes relativement marquées par la précarité sociale, à des degrés différents certes, et selon des formes diverses. A l'exception du contexte le plus extrême que l'on retrouve dans des situations géographiques assez différentes, chacun des quatre types de contexte identifiés correspond à une situation géographique bien particulière dans l'agglomération.

- *Une précarité massive dans des communes dont le déclassement se poursuit*

Une douzaine de communes offrent à leurs résidents un environnement social qui porte toutes les marques d'une précarité massive (type 1). Ici, en moyenne, le parc HLM loge plus de la moitié des ménages, le chômage touche plus d'un actif sur cinq, et plus d'un résident sur cinq est un étranger hors UE (cf. tableau V.2). Des structures familiales, minoritaires dans le reste de la région, sont ici très présentes : près d'une famille sur cinq est une famille monoparentale et plus d'un ménage sur 10 est composé de plus de six personnes. Dans ce contexte, la précarité prend des formes très visibles, à même d'alimenter nombre de stéréotypes. Les formes architecturales dominantes, celles des grands ensembles hérités des années 60 et 70, fonctionnent comme le signe évident de banlieues « sensibles » ; la concentration exceptionnellement élevée des étrangers hors UE, qui constitue un obstacle au vieux modèle d'intégration à la française reposant sur l'assimilation, alarme ceux qui voient un risque dans les regroupements communautaires. Cependant, la part de la population urbaine de la région résidant dans ce contexte reste très minoritaire – moins de 4%.

Figure V.2 — Les contextes communaux de la précarité sociale en 1999



Classement des communes urbaines selon l'intensité et les formes de la précarité sociale de la population résidente en 1999 :

- 8 précarité subsistante au coeur de l'agglomération
- 7 précarité marginale dans le prolongement des Beaux quartiers
- 6 précarité "invisible" dans les communes périurbaines aisées
- 5 précarité contenue dans les communes périurbaines pavillonnaires
- 4 fragilités des communes urbaines récentes
- 3 précarité "ordinaire" des centres urbains périphériques
- 2 précarité persistante, typique de l'ancienne ceinture rouge
- 1 précarité massive dans des communes déclassées

□ commune rurale (n'appartenant pas à une unité urbaine en 1999)

----- ville nouvelle

Typologie réalisée au moyen d'une CAH, à partir des quatre premiers facteurs d'une ACP, portant sur 14 indicateurs de précarité sociale. Part de l'inertie prise en compte par les quatre premiers facteurs de l'ACP : 82,4%. Part de l'inertie prise en compte par le classement en 8 types : 69,5%.

Source : INSEE, RP 1999

La dégradation de ce contexte entre 1990 et 1999 est spectaculaire (figure V.1). Dans les communes de ce type, les expressions de la précarité sociale se sont renforcées beaucoup plus vite que dans les autres communes urbaines de la région, au point qu'en 1999, ces communes puissent apparaître comme « décrochées » des autres. Ainsi, à titre d'illustration, si dans l'ensemble des communes urbaines, le taux de chômage est en moyenne passé de 7 à près de 10% entre 1990 et 1999, il a grimpé de 14 à 21% dans les 12 communes du type 1.

La consultation de la liste des communes concernées laisse peu de place à la surprise. On retrouve ici nombre d'archétypes des banlieues difficiles d'Ile-de-France. Pour autant, ce contexte social communal très spécifique ne correspond pas à une situation géographique unique. S'il épargne le centre de la capitale, on le retrouve aussi bien en proche banlieue qu'en deuxième couronne, voire sur les marges extrêmes de l'agglomération (figure V.2). Ainsi, un certain nombre de ces communes constituent le cœur du noyau défavorisé de la banlieue du nord et du nord-est de Paris avec La Courneuve, Stains, et Villetaneuse en Seine-Saint-Denis, Sarcelles et Garges-lès-Gonesse en Val-d'Oise. D'autres communes sont plus périphériques ; leur développement le long de la Seine, souvent plus récent, correspond à la proximité des principaux sites industriels de la région avec, en amont de Paris, Montereau-Fault-Yonne en Seine-et-Marne et Grigny en Essonne, et en aval, Chanteloup-les-Vignes, Les Mureaux et Mantes-la-Jolie. Enfin, Clichy-sous-Bois et surtout Trappes, font davantage figure d'isolats. Les mécanismes qui ont abouti sur la longue durée à de telles concentrations de précarité sociale sont aujourd'hui connus. Ils relèvent de la conjonction de plusieurs facteurs qui, selon les lieux, ont pu faire système, ce qui explique ces cumuls des extrêmes : caractéristiques du parc de logements ; restructuration économique – qui a touché les lieux à des moments différents de son développement ; profils socio-démographiques en lien avec les formes prises par l'immigration ; structures familiales fragiles. Ces communes sont bien repérées par les différentes collectivités territoriales et par les services de l'Etat. Et pourtant, la question du statut et du devenir de ces territoires dans une région aussi riche et dynamique que l'Ile-de-France, reste posée.

➤ *Une précarité persistante, typique de l'ancienne ceinture rouge*

Au-delà des quelques communes classées dans le type précédent, la précarité demeure persistante dans de vastes pans de l'ancienne ceinture rouge. Bien que moins extrêmes, dans un certain nombre de ces communes de la première couronne (type 2, qui rassemble un cinquième de la population urbaine régionale), les marques de la précarité ne sont pas anodines. Outre que le poids du logement social y est exceptionnel, quasi équivalent à celui

des communes du groupe précédent, la précarité de l'emploi concerne une large frange de la population résidante et la concentration relative des familles monoparentales et des étrangers hors UE y est bien supérieure à la moyenne régionale (tableau V.2).

Au cours de la période 1990-1999, la précarité s'est davantage renforcée dans ces communes de l'ancienne ceinture rouge, qu'elle ne l'a fait en moyenne ailleurs. Pour autant, aussi préoccupante soit-elle, cette évolution ne s'est pas traduite par un décrochage comparable à celui noté pour les contextes communaux de la précarité massive du type 1 (figure V.1). Il convient toutefois de noter que le poids démographique et les densités élevées de cette « ceinture » peuvent masquer des micro poches de précarité plus extrêmes. Les mesures effectuées ici à l'échelon communal peuvent lisser de telles aspérités, qui seront révélées par l'approche infra-communale.

Ce type de contexte communal n'est certes pas le lot de toutes les communes de la proche couronne, bien qu'un grand nombre reste, encore aujourd'hui, fortement marqué par ses héritages industriels et/ou ouvriers, et par les politiques du logement dont elles ont été la cible. Ce contexte se rencontre principalement dans deux secteurs, situés aux portes de Paris (figure V.2). Le premier, très compact apparaît comme une forme géographique dégradée du type 1 : il s'étend de Nanterre à Sevran, en passant par Villiers-le-Bel, autour du noyau de communes massivement touchées par la précarité (type 1). Le second, un peu plus diffus, apparaît au sud-est de la capitale, de Bagneux à Champigny et jusqu'à Villeneuve-Saint-Georges.

Du fait de leur situation géographique, ces communes, et en premier lieu les communes limitrophes de Paris, sont aujourd'hui traversées par de profondes mutations. Elles sont progressivement investies par les classes moyennes, qui ont de moins en moins la capacité financière de se loger dans Paris *intra-muros*. L'intrusion de celles-ci apparaît comme le prolongement du mouvement d'embourgeoisement que connaissent le nord et l'est parisien.

Relativement à ces deux types de contextes, un sous-ensemble de communes relève de contextes dont les spécificités ne dépendent que de certains des indicateurs de précarité, et pour lesquels les évolutions se démarquent moins des tendances régionales.

➤ *La précarité « ordinaire » des centres urbains périphériques*

Les communes du type 3 relativement peu peuplées (elles rassemblent dix fois moins de Franciliens que les communes du type 2), ont des positions sur les indicateurs de la

précarité qui témoignent d'une certaine vulnérabilité des contextes, sans que les niveaux atteints ni les formes de cumul y trouvent des expressions extrêmes (tableau V.2). Les populations ouvrières y avoisinent les 20%, niveau supérieur à la moyenne des communes urbaines de la région et proche de ceux atteints par les communes des deux types précédents. Les différentes formes de la précarité de l'emploi et le chômage y sont présentés et toujours un peu au-delà de ce qui apparaît dans l'ensemble des communes ; l'offre en logement social y concerne un quart des ménages. Cependant, ni les structures familiales, ni les caractéristiques démographiques ne distinguent ces communes du contexte régional général. Ce profil, qui est celui des villes moyennes ou petites, situées aux marges de l'agglomération, a quelque chose de banal dans la mesure où ces contextes de précarité sont assez proches de ceux que l'on peut observer en province dans des communes de taille équivalente. On justifie ainsi la qualification ordinaire, donnée à ce type de contexte de la précarité.

Bien que ces communes à forte « tonalité » ouvrière ne se retrouvent pas, en 1999, en position extrême sur l'échelle intercommunale de précarité, on note toutefois que les écarts qui les séparent des contextes les plus épargnés se sont néanmoins accentués au cours des années 90. Elles semblent avoir été, en moyenne, relativement plus durement frappées par la montée de la précarité, que celles de l'ancienne ceinture rouge (type 2).

➤ *Les fragilités du contexte des communes récemment urbanisées*

Entre les communes populaires de la proche banlieue et les centres urbains périphériques, un quatrième type de contexte communal se détache, qui concerne 15% de la population urbaine de la région (type 4). Ce contexte se caractérise par une sur-représentation des catégories sociales populaires, ouvriers et surtout employés, et des ménages occupant des logements sociaux. Pourtant, les signes d'une vulnérabilité sociale des contextes communaux semblent relever davantage de caractéristiques démographiques des populations résidentes, ces communes concentrant relativement plus de populations jeunes, d'étrangers hors UE et de familles monoparentales. En revanche, les difficultés liées à l'emploi y apparaissent relativement moins prégnantes que dans les contextes précédents. De plus ces communes ont souvent bénéficié d'une trajectoire favorable entre 1990 et 1999, s'étant un peu éloignées de la tendance régionale à la montée de la précarité. On les retrouve le plus souvent dans des zones récemment urbanisées, en particulier en villes nouvelles (Cergy-Pontoise, Evry, ainsi que dans la partie la plus ancienne de Marne-la-Vallée), parmi les communes de la « Plaine de France », autour de Roissy ou encore, parmi celles de l'agglomération de Melun (figure V.2).

- ***Les contextes communaux épargnés par la montée de la précarité***

Plus de la moitié de la population urbaine francilienne réside dans des contextes où les différentes formes de la précarité ne concernent qu'une frange réduite de la population. Le mouvement régional de précarisation des communes urbaines les a relativement peu affectées, à tel point que leurs positions en 1999 ne sont guère différentes de ce qu'elles étaient en 1990. Les différents indicateurs de précarité sociale ne s'effondrent pas pour autant, mais on peut faire l'hypothèse qu'ils expriment des situations individuelles de précarité à la fois plus isolées, souvent plus temporaires, et qui cumulent moins souvent l'ensemble des handicaps.

- *La précarité contenue du contexte des communes périurbaines pavillonnaires*

Dans un environnement où les densités de population sont peu élevées, les communes périurbaines de la grande couronne apparaissent comme des contextes moins touchés par la précarité professionnelle que ne le sont ceux des centres urbains voisins, même si cette précarité ne peut y être totalement ignorée (type 5). Les structures familiales atypiques et vulnérables y sont aussi plus rares et les concentrations des ouvriers non qualifiés et des étrangers hors UE relativement plus faibles, ce qui n'est probablement pas sans rapport avec la faiblesse de l'offre de logements sociaux. Ces communes, lieux de résidence privilégiés de ménages des couches moyennes qui aspirent au logement individuel (BERGER M., 2004), ont connu entre 1990 et 1999 un processus de précarisation relativement plus lent que dans l'ensemble de la région.

- *La précarité « invisible » des communes périurbaines aisées*

Moins de 6% de ménages urbains a élu domicile dans des communes où il est bien rare de voisiner avec des populations affectées par les formes les plus multidimensionnelles de la précarité (type 6). Dans ce contexte, les niveaux des indicateurs de précarité professionnelle ne sont cependant pas aussi faibles que ce qu'on aurait pu attendre (tableau V.2), ce qui pose quelques questions d'interprétation. Pour une part d'entre eux, les sans-emploi de ces communes périurbaines aisées ne se confondent certainement pas avec ceux qui résident dans les communes des types 1 à 4 : qualification, durée du chômage et montant des indemnisations, contextes économiques, familiaux peuvent différer grandement. Selon le témoignage d'un responsable de « circonscription d'action sociale » interrogé sur le sujet, les sans-emplois font peu appel aux dispositifs d'insertion. On peut formuler deux hypothèses à ce sujet : soit que le chômage, dans ce contexte, ne remette pas en cause l'insertion sociale générale et le niveau de vie, soit que le recours à l'aide sociale soit perçu comme un déclassement supplémentaire. Enfin, les personnes actives bénéficiant de contrats de travail à

temps partiel y sont relativement plus nombreuses qu'ailleurs, ce qui peut relever plus fréquemment d'un choix que d'un contrat subi.

Dans ces communes aux très faibles densités, le logement social est *quasi* inexistant et les étrangers hors UE l'exception, tandis que la part des familles monoparentales est la plus faible de tous les contextes identifiés. Derrière ces faibles pourcentages, se devine une grande homogénéité sociale, où la précarité n'a pas droit de cité. Ces communes périurbaines très aisées sont en général des communes de l'ouest de l'agglomération, secteur bien connu de la résidence des catégories les plus favorisées (chapitre 4).

➤ *Une précarité marginale dans le prolongement des Beaux quartiers parisiens*

Dans les contextes communaux du Paris des Beaux quartiers et des vieilles communes bourgeoises de la proche banlieue, telles Versailles ou Saint-Germain-en-Laye (type 7), les catégories sociales populaires et celle des non-diplômés sont encore plus sous-représentées. Dans ces communes, pour la plupart densément peuplées et relativement centrales, la part des moins de 25 ans y est également faible (figure V.2). Cependant, densité et centralité assurent à ces communes et arrondissements une certaine diversité sociale, parfois favorisée par un parc relativement étendu de logements sociaux. Par exemple, comparées aux centres urbains périphériques, les parts des familles monoparentales et des étrangers hors UE y sont ici relativement plus élevées. Il n'en reste pas moins que ces contextes centraux sont ceux qui ont le mieux résisté à la tendance générale à l'augmentation la précarité communale.

➤ *Une précarité qui subsiste au cœur de la capitale*

Les 15 arrondissements du nord et de l'est de Paris présentent un profil tout à fait original par rapport aux autres communes urbaines franciliennes (type 8). La précarité de l'emploi y est bien affirmée, mais sur certains aspects seulement (tableau V.2), ce qui doit être interprété en tenant compte des spécificités du marché du travail parisien. Les fortes proportions de CDD et de contrats à temps partiel parmi les salariés renvoient à des formes de précarité, mais elles laissent aussi transparaître la grande fluidité de ce marché du travail. En outre, le chômage peut y atteindre des taux supérieurs à la moyenne régionale, sans que cette surreprésentation ne soit liée à une forte présence des catégories professionnelles les plus populaires, comme cela est apparu pour d'autres contextes. Au contraire, en moyenne, en 1999 les concentrations relatives des ouvriers et les employés enregistrées par les communes de ce type sont les plus faibles. Cette originalité du contexte parisien se lit aussi dans ses dimensions démographiques, puisque la part des familles monoparentales et des étrangers hors UE est proche de celle rencontrée dans les contextes de grande précarité (type 1 et 2)

alors qu'à l'inverse, les ménages de grande taille sont rares, et les moins de 25 ans relativement beaucoup moins nombreux que dans le reste de l'agglomération. Sans être négligeable (12,5%), la part des ménages logés en logement social est, en moyenne, plus faible que l'ensemble des communes urbaines de la région (16%).

Persistent donc dans le cœur de la capitale des formes de précarité diverses. Certaines sont sans doute relatives et temporaires, d'autres au contraire s'apparentent à des formes de précarité multidimensionnelle rencontrées dans les contextes de précarité massive ou dans les communes populaires de la proche banlieue. Les trajectoires suivies par ces arrondissements entre 1990 et 1999 vont pourtant bien dans le sens d'une amélioration de leurs positions sur « l'échelle intercommunale de précarité sociale », qui renvoie au mouvement général d'embourgeoisement des arrondissements parisiens (figure V.1).

La diversité des expressions de la précarité sociale de ces contextes centraux est liée à l'attraction qu'exerce la capitale sur les personnes à la recherche d'un emploi, quels que soient leur origine géographique, leur capital économique, culturel ou social, ou leurs motivations. Un équilibre reste à trouver entre cette fonction d'accueil et le mouvement rapide d'embourgeoisement tel qu'il apparaît sous sa forme la plus crue, à travers le marché foncier.

Cette lecture des contextes communaux de la précarité, qui restitue des formes de division sociale de l'agglomération mise en évidence dans le chapitre précédent, confirme en outre le rapport entre *densité*, *centralité* et *diversité sociale*. Globalement, les contextes de forte précarité sont plus fréquents dans les couronnes centrales que dans les couronnes périphériques et, au sein de ces dernières, ils apparaissent en général plutôt dans les centres urbains que dans les communes voisines périurbaines. Toutes choses égales quant à la position dans l'agglomération, les contextes les plus épargnés par la précarité sont aussi ceux qui sont les moins denses. L'approche à l'échelon infra-communal va permettre de mettre en évidence les formes de la répartition spatiale de la précarité sociale à l'intérieur d'une sélection de communes.

3. Les contextes de précarité sociale observés à l'échelon infra-communal

Dans le cadre de cette étude, l'analyse de la répartition spatiale de la précarité sociale à l'échelon infra-communal est conduite suivant deux objectifs. Le premier est de compléter la définition des contextes communaux de précarité sociale, en proposant une autre lecture des structures spatiales engendrées par la répartition des différents indicateurs de précarité sociale

que nous avons retenus. Deux communes données qui relèvent du même contexte si l'on considère les caractéristiques de l'ensemble de leur population résidante, peuvent se différencier par les formes des divisions socio-spatiales qui les traversent – ainsi par exemple, on pourrait observer dans l'une une diffusion spatiale des populations précaires et dans l'autre, une concentration de ces populations dans quelques quartiers seulement. On ne saurait concevoir d'opposition entre les deux échelons d'observation, ou juger l'un plus juste que l'autre ; au contraire, ils constituent plutôt deux facettes d'une même réalité. Ils constituent tous les deux des contextes à prendre en compte, tant pour appréhender les situations individuelles de précarité sociale, que pour envisager les dispositifs visant à y remédier.

Le deuxième objectif de l'analyse de la répartition spatiale de la précarité sociale à l'échelon infra-communal est de pouvoir confronter les formes que prend cette répartition, avec le dessin des quartiers ciblés par la politique de la ville. Cet objectif a guidé la sélection des territoires d'étude, qui correspondent chacun au périmètre d'un contrat de ville, et le choix du maillage d'observation, à savoir la grille très fine des îlots de recensement (cf. chapitre 2).

La très grande finesse du découpage en îlots – un îlot correspond à un pâté de maisons, ou à un groupe d'immeubles – constitue tout à la fois la richesse et la limite de cette grille d'observation. On ne saurait en effet porter le même intérêt, à un contexte observé à l'échelon d'une commune, qu'à celui observé à l'échelon d'un îlot. Celui-là ne revêt pas de dimension territoriale particulière, il est construit pour les seuls besoins du recensement de la population et peut d'ailleurs varier considérablement d'un recensement à l'autre. On portera donc moins d'intérêt au profil d'un îlot donné, qu'à l'agencement dans l'espace des différents types d'îlots, qui permet de saisir l'homogénéité ou au contraire, l'hétérogénéité du territoire formé par un groupe de communes, une commune ou encore un quartier.

Observer la répartition spatiale de la précarité sociale à une échelle très fine, tout comme établir un plan d'enquête, nécessite d'opérer une sélection parmi les communes urbaines franciliennes. Nous présenterons cette sélection dans un premier temps, pour ensuite analyser les composantes sociales qui structurent la répartition de la précarité à l'échelon infra-communal des îlots et enfin, présenter les différents modèles suivant lesquels la précarité sociale différencie l'espace intra-urbain.

3.1. Dix territoires d'études, un référentiel commun

Les dix territoires d'études retenus rassemblent au total 36 communes (encadré V.2) – auxquelles nous avons ajouté dans les traitements celle de Chennevières-sur-Marne, sur laquelle s'étend une partie des quartiers du Bois l'Abbé et des Mordacs compris dans le

contrat de ville de Champigny-sur-Marne. On trouvera dans l'annexe 3 des éléments de présentation de chaque territoire.

Encadré V.2 — Les dix territoires d'étude

- Gennevilliers, Villeneuve-la-Garenne, Asnières-sur-Seine, Colombes, Clichy-la-Garenne (Boucle de Gennevilliers) département des Hauts-de-Seine (92)
- Aubervilliers, Saint-Denis, Epinay-sur-Seine, Villetaneuse, Pierrefitte-sur-Seine, Stains, La Courneuve (Plaine Commune, Stains, La Courneuve) département de la Seine-Saint-Denis (93)
- Aulnay-sous-Bois, Le Blanc-Mesnil, Sevran, Dugny département de la Seine-Saint-Denis (93)
- Montreuil, Noisy-le-Sec, Bagnolet, Rosny-sous-Bois (Sud Seine-Saint-Denis) département de la Seine-Saint-Denis (93)
- Champigny-sur-Marne département du Val-de-Marne (94)
- Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine département du Val-de-Marne (94)
- Brunoy, Epinay-sous-Sénart, Boussy-Saint-Antoine, Quincy-sous-Sénart, Yerres (Val d'Yerres) département de l'Essonne (91)
- Trappes, La Verrière, Magny-les-Hameaux département des Yvelines (78)
- Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Buchelay, Limay département des Yvelines (78)
- Montereau-Fault-Yonne département de la Seine-et-Marne (77)

Cet ensemble de communes n'est pas représentatif de tous les contextes de précarité franciliens. Il est composé pour moitié de communes relevant du contexte de précarité persistante typique de l'ancienne ceinture rouge, les contextes de précarité massive sont surreprésentés et les contextes les plus épargnés par la concentration de précarité sont *quasi* absents – seule la commune d'Asnières-sur-Seine et les communes pavillonnaires du Val-d'Yerres relèvent de ces contextes (figure V.3). L'échantillon reflète cependant assez bien la diversité des communes concernées par la politique de la ville :

- du point de vue de leur situation dans l'agglomération : les contrats « Plaine Commune, Stains, La Courneuve », du « Sud Seine-Saint-Denis », d'Ivry-sur-Seine/Vitry-sur-Seine et de la « Boucle de Gennevilliers » sont contigus à Paris ; celui de Mantes-la-Jolie/Mantes-la-Ville/Buchelay/Limay est aux marges de l'agglomération parisienne ; celui de Montereau-Fault-Yonne se trouve en dehors ;

- du point de vue de l'histoire des sites, qu'elle soit abordée sous l'angle des phases d'industrialisation : première vague pour Saint-Denis ou Montreuil, dernière vague pour Mantes-la-Jolie ; sous l'angle du logement (implantation de grands ensembles de logements

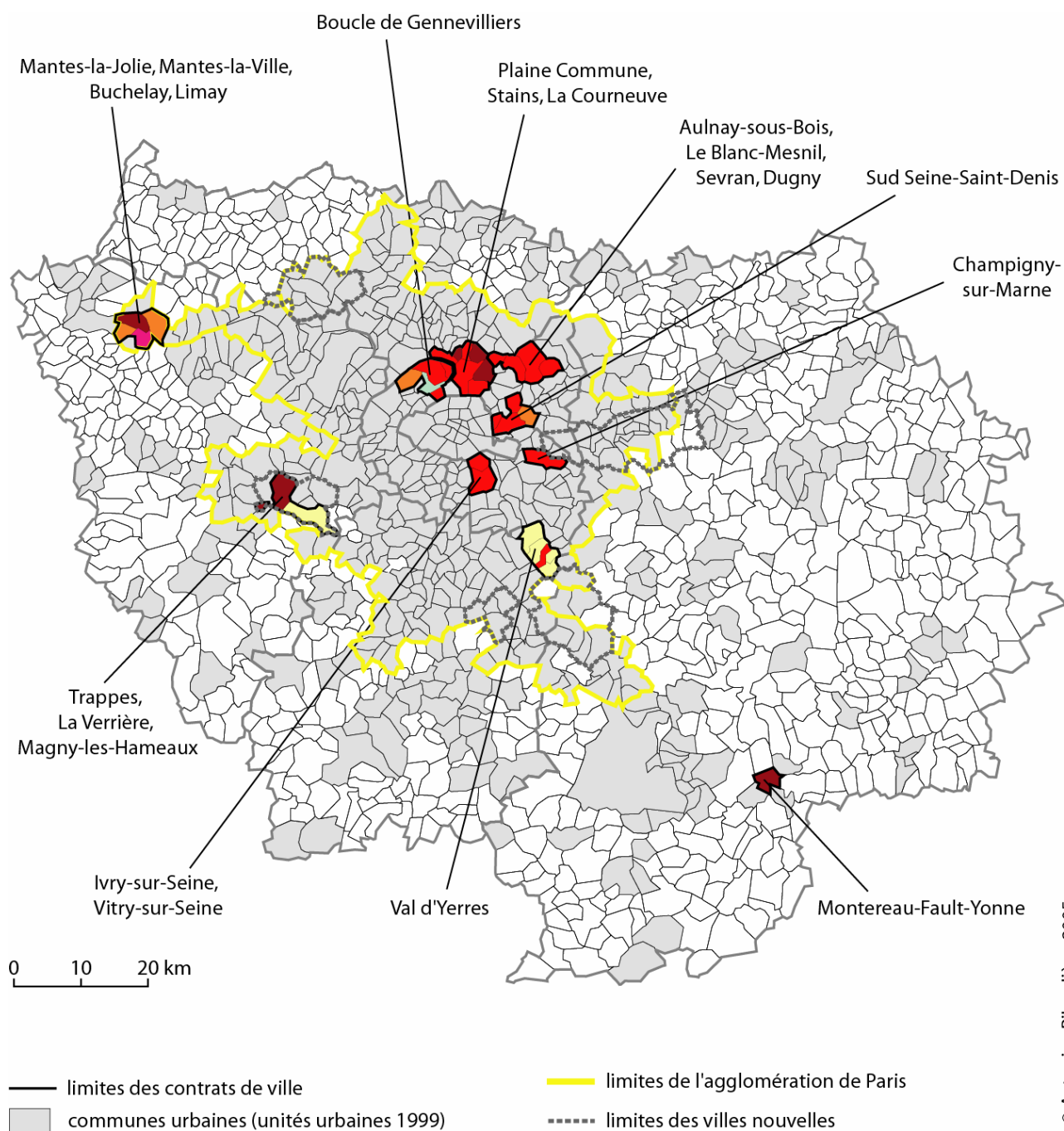
sociaux en bordure du tissu pavillonnaire préexistant comme à Aulnay-sous-Bois ; urbanisation dans le cadre d'une ville nouvelle comme à Trappes), ou encore, sous l'angle des trajectoires politiques locales (bastions communistes comme Montreuil ou Gennevilliers ; communes aujourd'hui à droite mais ayant appartenu à la « banlieue rouge » comme Aulnay-sous-Bois ; communes plus récentes ayant connu une alternance politique comme Mantes-la-Jolie ; ou encore communes ouvrières de droite c'est le cas de Villeneuve-la-Garenne).

- du point de vue du poids démographique des contrats de ville (près de 270 000 habitants dans la Boucle de Gennevilliers, à peine 45 000 à Trappes/La Verrière/Magny-les-Hameaux, et des communes qui les composent (environ 90 000 habitants à Montreuil ; 22 000 à Villeneuve-la-Garenne ou à Brunoy ; environ 6 000 à la Verrière ou à Boussy-Saint-Antoine).

Enfin, on va voir que ces territoires sont inégalement touchés par la précarité sociale, que l'on considère les niveaux, les formes ou encore l'organisation spatiale de la précarité.

Afin de pouvoir comparer les formes de la répartition spatiale de la précarité sociale dans les dix territoires d'étude, l'ensemble des îlots qui les composent a été considéré simultanément. Ce faisant, on crée un référentiel commun, chaque îlot étant caractérisé relativement au profil moyen des 6 409 îlots. Une analyse spécifique de chaque territoire, dans laquelle les îlots auraient été décrits relativement à un référentiel local, aurait permis de les décrire avec plus de finesse et d'identifier des composantes locales de la structure socio-spatiale plus ajustées à certains territoires. Cette précision indispensable à l'approche monographique constitue cependant un frein considérable à la comparaison. Nous avons donc opté pour une grille de lecture unique, à partir d'un référentiel commun.

Figure V.3 — Localisation des dix territoires d'études



© Antonine Ribardière, 2005

3.2. Les dimensions infra-communales de la précarité sociale

Les îlots sont décrits suivant une démarche proche de celle adoptée pour caractériser les communes. Les descripteurs de la précarité sociale sont sensiblement identiques, à deux exceptions près cependant. Premièrement, la part des familles monoparentales n'a pu être considérée, cet indicateur n'étant disponible que dans l'exploitation au quart du recensement

de population⁶⁸. Le faible poids démographique d'un grand nombre d'îlot interdit d'utiliser ce type de variable à cet échelon d'observation. Deuxièmement, afin de mieux cerner les différences de morphologie du tissu urbain, on a ajouté à cet échelon la part des logements dans des immeubles de dix logements (cette variable est abrégée sous la forme « LOG10 » dans les tableaux suivants).

A ce stade de l'analyse, nous n'avons pu intégrer de dimension temporelle à la caractérisation du profil des îlots. Contrairement au maillage des communes, caractérisé par sa stabilité dans le temps, le découpage en îlots varie d'un recensement à l'autre. Certains îlots définis en 1990 peuvent avoir été scindés en îlots plus fins en 1999, ou au contraire agrégés, ou encore, peuvent avoir subi des modifications de leurs tracés. Il est donc impossible de suivre la trajectoire de ces îlots entre les deux recensements. Néanmoins, on pourra observer dans le chapitre 11, l'évolution des groupes d'îlots qui entrent dans la composition des mêmes quartiers en 1990 et 1999 – en l'occurrence, des quartiers définis comme prioritaires dans le cadre de la politique de la ville.

- ***Les effets du changement d'échelle sur les covariations entre indicateurs***

On retrouve ici la règle générale qui veut que l'hétérogénéité des unités géographiques observées augmente à mesure que l'échelon d'observation s'affine. Cet effet est encore renforcé par la multiplication du nombre des unités géographiques considérées. Ces deux éléments se combinent pour abaisser, d'une manière générale, le niveau de covariation entre les indicateurs pris deux à deux. Toutes choses égales par ailleurs quant au niveau général des relations entre variables, on cherche à apprécier dans quelle mesure les associations spatiales de variables observées à l'échelon des communes urbaines se retrouvent à l'échelon des îlots.

On est tout d'abord frappé par la constance de la covariation des trois indicateurs, respectivement la part des chômeurs, celle des non-diplômés et celle des étrangers hors UE (tableau V.3). Aussi bien à l'échelon communal qu'à celui des îlots, ils apparaissent parmi les plus structurants de la diversité géographique des contextes locaux de la précarité sociale. Les covariations entre les autres indicateurs sont, d'une part, moins fortes que celles observées entre ce noyau de trois variables et d'autre part, ne suivent pas toujours les mêmes logiques que celles notées à l'échelon des communes.

⁶⁸ C'est-à-dire qu'un bulletin sur quatre seulement est dépouillé.

Tableau V.3 — Corrélations entre les indicateurs de précarité sociale en 1999, échelon des îlots

	CHOM	CDD	INT	TP	AID	OS	OQ	EMP	NDIP	MEN6	0_24	ETHUE	HLM	10LOG
CHOM		0,18	0,21	0,11	0,15	0,36	0,22	0,04	0,54	0,27	0,18	0,54	0,28	0,24
CDD	0,18		0,05	0,16	0,06	0,15	0,09	0,04	0,19	0,07	0,07	0,24	0,10	0,14
INT	0,21	0,05		0,07	0,07	0,20	0,17	0,07	0,20	0,12	0,10	0,20	0,15	0,13
TP	0,11	0,16	0,07		0,11	0,07	-0,02	0,05	0,11	0,08	0,12	0,12	-0,02	-0,03
AID	0,15	0,06	0,07	0,11		0,11	0,07	0,09	0,13	0,14	0,11	0,12	0,16	0,10
OS	0,36	0,15	0,20	0,07	0,11		0,21	0,02	0,52	0,25	0,18	0,44	0,26	0,16
OQ	0,22	0,09	0,17	-0,02	0,07	0,21		0,03	0,35	0,21	0,17	0,21	0,17	0,03
EMP	0,04	0,04	0,07	0,05	0,09	0,02	0,03		0,11	0,02	0,11	0,01	0,33	0,25
NDIP	0,54	0,19	0,20	0,11	0,13	0,52	0,35	0,11		0,34	0,23	0,61	0,33	0,21
MEN6	0,27	0,07	0,12	0,08	0,14	0,25	0,21	0,02	0,34		0,56	0,38	0,26	0,09
0_24	0,18	0,07	0,10	0,12	0,11	0,18	0,17	0,11	0,23	0,56		0,25	0,36	0,18
ETHUE	0,54	0,24	0,20	0,12	0,12	0,44	0,21	0,01	0,61	0,38	0,25		0,19	0,30
HLM	0,28	0,10	0,15	-0,02	0,16	0,26	0,17	0,33	0,33	0,26	0,36	0,19		0,61
10LOG	0,24	0,14	0,13	-0,03	0,10	0,16	0,03	0,25	0,21	0,09	0,18	0,30	0,61	

Cf. encadré V.1 pour le dictionnaire des variables

Sources : INSEE, RP 1999

Les relations entre les indicateurs relatifs à l'emploi apparaissent plus complexes à l'échelon infra-communal qu'à celui des communes. Les parts relatives des deux catégories d'ouvriers, fortement associées à l'échelon communal, le sont nettement moins à celui des îlots (tableau V.3). Leur répartition à l'intérieur des espaces résidentiels communaux n'est donc pas systématiquement associée. Comme à l'échelon communal cette fois, l'association entre la distribution des ouvriers spécialisés et celle des autres indicateurs de précarité est plus forte que celle observée pour les ouvriers qualifiés. Deuxième différence avec les relations qui valent à l'échelon communal, la représentation des salariés en intérim se confond ici nettement moins avec celle des ouvriers. Enfin, à l'échelon infra-communal, la répartition des employés dans l'espace résidentiel se singularise fortement de celle des autres indicateurs, à l'exception notable de ceux relevant de la structure des logements. On observe ainsi une covariation assez forte entre la distribution des employés et celle des ménages logés en HLM et/ou de la part des logements en immeubles collectifs.

On retrouve la relation structurelle entre la part des ménages de grande taille et celle des moins de 25 ans. Ceci étant, les distributions de ces deux indicateurs ne se confondent qu'en partie. Comme à l'échelon communal, la répartition des ménages de grande taille se rapproche davantage de celles des indicateurs de précarité de l'emploi, que ne le fait la répartition des moins de 25 ans.

Enfin, fait notable, le changement d'échelle nuance de façon significative la relation entre la répartition spatiale de la part des ménages résidents en HLM, et celle de la part des étrangers hors UE. La relation n'est pas inexistante à l'échelon de l'îlot, mais elle est

nettement moins systématique. Ainsi, la représentation des étrangers hors UE dans les îlots est davantage liée avec la part des logements collectifs, qu'avec celle du logement social.

- ***Principales composantes des différenciations inter-îlots***

La prise en compte simultanée de l'ensemble de ces covariations permet d'identifier trois composantes sociales majeures de la structure des contextes infra-communaux de la précarité sociale, communes à l'ensemble des dix territoires observés.

- *Première composante : une échelle infra-communale de la précarité*

On retrouve à l'échelon des îlots la force des logiques cumulatives dans la répartition spatiale des indicateurs de précarité sociale. La première composante, résumant plus du quart des différenciations entre les 6409 îlots considérés, prend bien la forme d'une échelle de concentration des situations de précarité, dans la composition de laquelle entre en premier lieu, la part des non-diplômés, celle des étrangers hors UE et celle des chômeurs et, dans une moindre mesure, la part des ouvriers spécialisés, celle des ménages logés en HLM et celle des familles de grande taille.

- *Deuxième composante : sur ou sous-représentation des employés et des logements collectifs et sociaux*

La deuxième composante a une capacité explicative plus faible (un peu plus de 10% de la variance). Néanmoins les associations de variables qu'elle décrit permettent de distinguer deux modèles d'îlots, toutes choses égales part ailleurs quant à leur position sur « l'échelle infra-communale de la précarité ». Le premier se caractérise par la présence des employés et des logements collectifs et sociaux, le second, par la sous-représentation de ces catégories.

- *Troisième composante : la structure démographique des îlots*

Les îlots peuvent ensuite être classés selon la part des moins de 25 ans et des familles de grande taille. Indépendante des deux composantes précédentes, cette dimension de la division sociale spatiale infra-communale rend compte d'environ 8% du total des différenciations observées entre l'ensemble des îlots.

Les composantes suivantes, sont déterminées par les formes d'emploi précaire, en particulier la part du temps partiel (axe 4) et celle des intérimaires et celle des emplois aidés qui entrent dans la composition des axes 5 et 6, qui n'ont que faiblement contribué à la

définition des dimensions précédentes. La spécificité de ces facteurs souligne la complexité des logiques suivant lesquelles les indicateurs de la précarité de l'emploi différencient l'espace infra-communal ici considéré.

Comme on pouvait s'y attendre, la structure des différenciations spatiales introduites par la répartition des indicateurs de précarité sociale est moins ferme à l'échelon des quelques 6400 îlots qu'à celui des 626 communes urbaines. Les composantes les plus structurantes ont ainsi une capacité explicative moindre, même si la première composante – « l'échelle infra-communale de précarité » – revêt un intérêt synthétique indéniable. Dans ce cas, il est préférable de s'appuyer sur les indicateurs de base, plutôt que sur les composantes principales, pour effectuer une typologie des îlots.

3.3. Les contextes infra-communaux de la précarité sociale

La prise en compte simultanée des 14 descripteurs de la précarité sociale, permet d'identifier sept types d'îlots. Il convient ici de noter la difficulté, mais aussi l'intérêt, de déceler des ressemblances entre des unités géographiques de si petite taille que sont les îlots de recensement. Un îlot rassemble le plus souvent une ou deux centaines d'habitants, sur quelques hectares, voire quelques ares. Il s'agit donc bien de restituer des caractéristiques qui peuvent être observées à pas d'hommes, en relevant les constantes remarquables et structurelles parmi les spécificités locales propres à chaque lieu. Cet échelon ne saurait être confondu avec celui du quartier ; c'est au contraire l'imbrication d'îlots, aux profils semblables ou hétérogènes, qui constitue l'un des éléments suivant lesquels on pourrait définir un quartier. Plus que le profil d'un îlot donné, ce sont les jeux de proximité ou d'éloignement entre différents types d'îlots qui retiendront notre attention, et qui nous permettront de différencier les contextes infra-communaux de la précarité sociale.

La classification des îlots en sept types rend compte de 68% des différenciations introduites par les indicateurs de précarité, entre l'ensemble des îlots considérés. Le tableau V.4 détaille le profil de chacun des types.

Tableau V.4 — Profil moyen des huit types d'îlots (en %)

Indicateurs exprimés en %	profil moyen	types d'îlots						
		1	2	3	4	5	6	7
Chômage	14,4	25,1	28,4	15,9	14,6	13,9	11,5	8,3
Salariés à temps partiel	14,2	16,2	18,1	12,6	15,5	15,4	12,7	11,9
Intérimis	1,6	3,1	3,1	1,9	7,8	0,8	1,3	0,6
Emplois aidés	1,3	2,8	3,3	1,6	0,7	1,3	0,9	0,3
CDD	7,5	9,6	11,3	7,9	6,5	8,4	7,1	4,1
Ouvriers spéc. et manœuvres	6,7	13,2	14,9	7,9	7,6	6,5	4,2	2,9
Ouvriers qualifiés	11,1	15,9	13,1	12,4	13,0	12,6	7,9	6,5
Employés	26,6	30,7	23,1	34,3	27,0	26,1	26,1	21,1
Non-diplômés	21,2	36,7	39,7	24,4	20,8	21,8	14,5	10,8
Ménages résidant en HLM	18,5	84,2	8,6	75,7	1,8	2,1	5,0	0,7
Logts dans im. > 10 logts	31,8	84,6	42,8	71,9	6,9	8,2	70,1	3,0
Ménages de > 6 personnes	4,0	14,2	5,4	3,8	3,9	4,3	1,4	1,4
Moins de 25 ans	31,1	45,0	31,4	34,2	30,1	30,8	27,0	27,4
Etrangers hors UE	10,6	23,2	36,1	10,4	8,6	9,5	8,7	2,4
<i>Part du total des îlots</i>		<i>6,1</i>	<i>5,8</i>	<i>14,8</i>	<i>5,0</i>	<i>37,0</i>	<i>13,6</i>	<i>17,7</i>
<i>Part de la pop. totale*</i>		<i>19,8</i>	<i>5,6</i>	<i>30,6</i>	<i>1,8</i>	<i>16,8</i>	<i>18,5</i>	<i>6,9</i>

* les îlots dont la population est < à 10 hab. ne sont pas pris en compte.

Sources : INSEE, RP 1999

L'ensemble des îlots peut être divisé en deux grands groupes. Le premier réunit les îlots appartenant aux types 1 à 3, qui sont caractérisés par une surreprésentation des indicateurs de précarité, selon des combinaisons et à des niveaux différents toutefois. On a là le quart des îlots seulement, mais dans lesquels réside plus de la moitié de la population considérée.

Les îlots du type 1 se définissent par une surreprésentation nette, voire massive, de l'ensemble des indicateurs considérés. Ces îlots sont minoritaires en nombre, mais leur poids démographique est considérable, puisqu'ils concentrent près de 20% de la population totale considérée (tableau V.4) En moyenne, dans leur très grande majorité, les résidents logent dans un immeuble collectif d'habitat social, les moins de 25 ans représentent près de la moitié de la population. Les ménages de grande taille y sont représentés de manière exceptionnelle. Les îlots du type 2 connaissent les mêmes surreprésentations des indicateurs de précarité liés à l'emploi. En moyenne, elles sont même un peu supérieures à celles qui valent dans le type 1. La singularité de ce type d'îlots, qui réunit une plus faible part de la population (environ 5%) tient à la sous-représentation de la part des ménages logés en HLM et à la surreprésentation massive de la part des étrangers hors UE. Ces îlots, dans lesquels la part des logements collectifs est importante, renvoient au « logement social de fait », qui caractérise, en particulier, certains îlots dégradés des centres urbains ou encore, certaines co-propriétés intégrées à des quartiers d'habitat social. Les îlots du type 3, sont essentiellement caractérisés par une forte surreprésentation des employés et du logement collectif en habitat social, sans

que les autres indicateurs se démarquent nettement de la moyenne de l'ensemble des îlots considérés. Ils réunissent 30% de l'ensemble de la population.

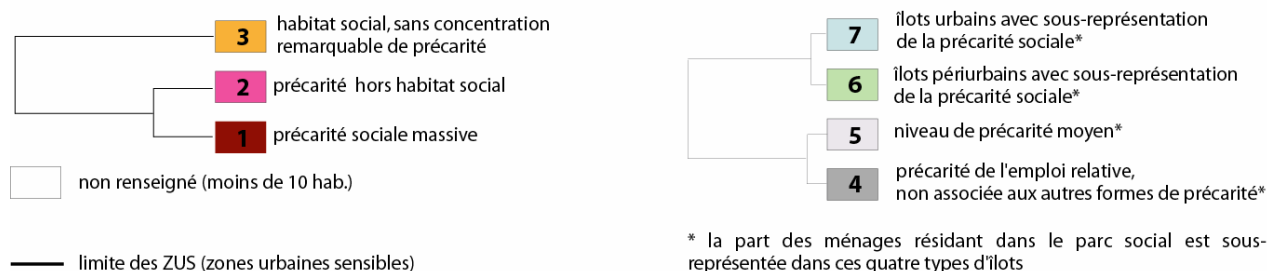
Le deuxième groupe réunit les îlots qui échappent, globalement, aux concentrations spatiales des indicateurs de précarité (tableau V.4). Ils rassemblent près des deux tiers des îlots, mais uniquement 44% de la population considérée. Le déficit relatif en logement HLM en constitue la principale constante. Les îlots du type 4, qui sont minoritaires tant en nombre qu'en poids démographique, ne s'écartent guère du profil moyen, si ce n'est, en moyenne, par une surreprésentation de la part des intérimaires – et par les sous-représentations des ménages logés en HLM et en logements collectifs. Ces sous-représentations sont également les seuls signes distinctifs des îlots du type 5, qui réunissent près de 17 % de la population. Les îlots du type 6 se caractérisent par une sous-représentation générale des indicateurs de précarité sociale, associés à une sur-représentation des logements collectifs. Plus de 18% de la population considérée résident dans ces îlots urbains. Les îlots du type 7 apparaissent comme leur pendant périurbain, dans lesquels les logements collectifs sont *quasi* absents. Ils rassemblent une population moins importante, au sein de laquelle les signes de précarité sont encore plus ténus (texte V.4).

La représentation cartographique restitue à chacun de ces types leur dimension spatiale, et permet d'observer les différentes configurations auxquelles leur imbrication donne lieu. Apparaissent ainsi des regroupements d'îlots au profil semblable, ou au contraire, des mosaïques d'îlots de profils différents (figure V.4). Au-delà de la spécificité de chaque configuration locale, trois modèles d'organisation apparaissent assez nettement. Nous avons superposé aux cartes de la figure V.4, les contours des « zones urbaines sensibles » de la politique de la ville : leur confrontation avec les formes de la répartition infra-communale de la précarité sociale sera menée dans le chapitre 11.

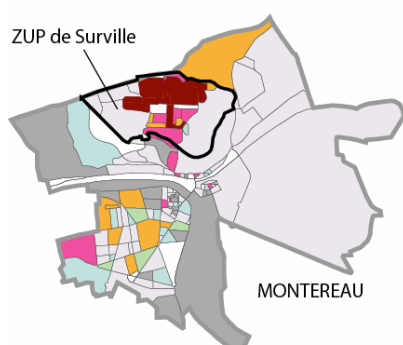
Figure V.4 — Les contextes infra-communaux de la précarité sociale en 1999

Classement des îlots selon l'intensité et les formes de la précarité sociale de la population résidente en 1999 :

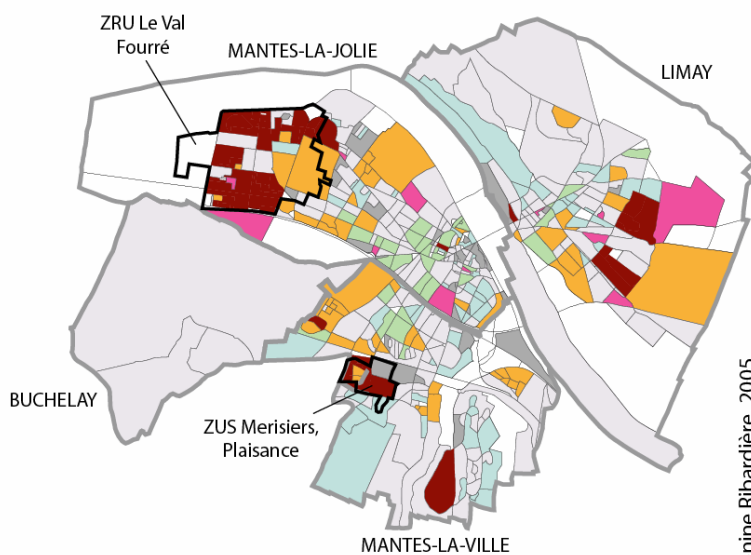
Typologie réalisée au moyen d'une CAH, à partir des 14 indicateurs de précarité sociale. Part de l'inertie prise en compte par le classement en 7 types : 68%.



V.4a. Montereau-Fault-Yonne

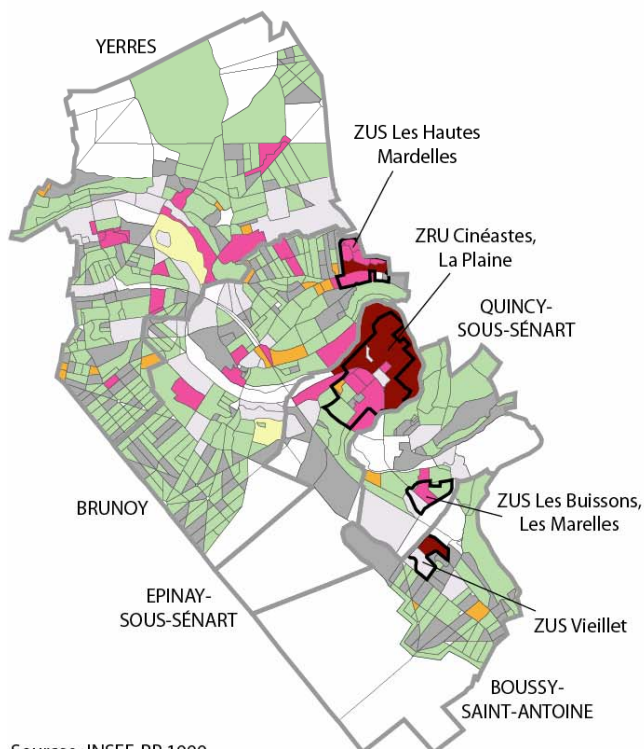


V.4b. Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Buchelay, Limay



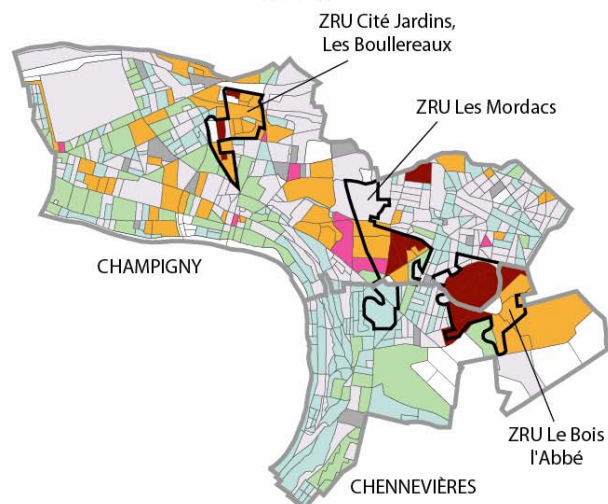
© Antonine Ribardière, 2005

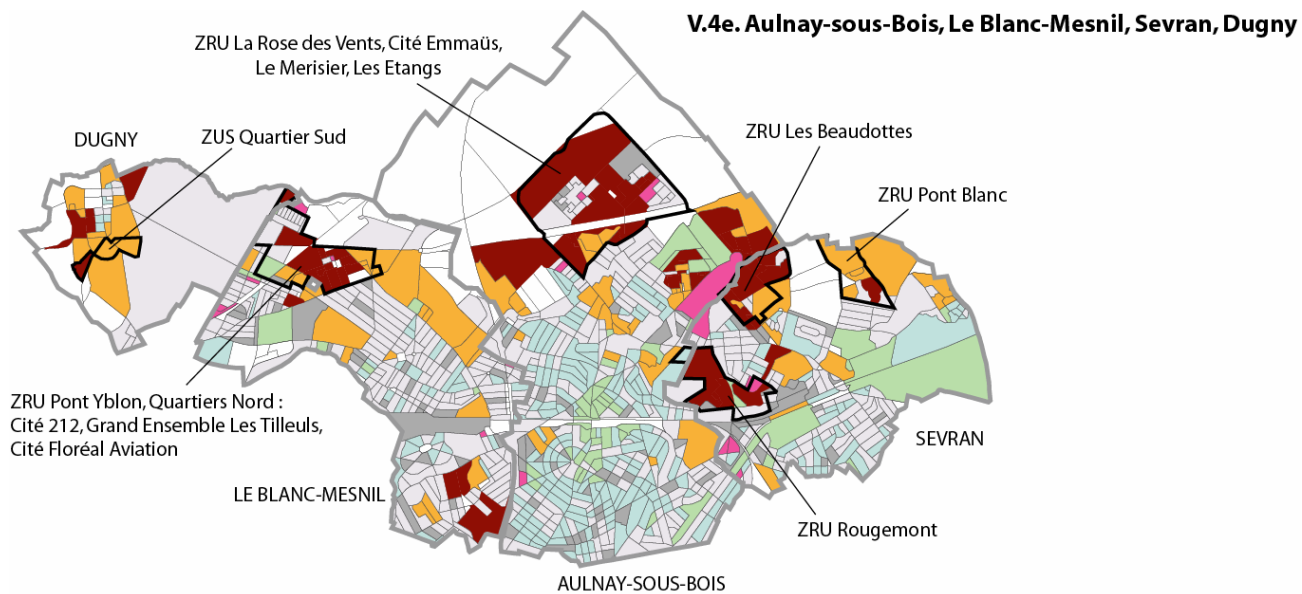
V.4c. Val d'Yerres



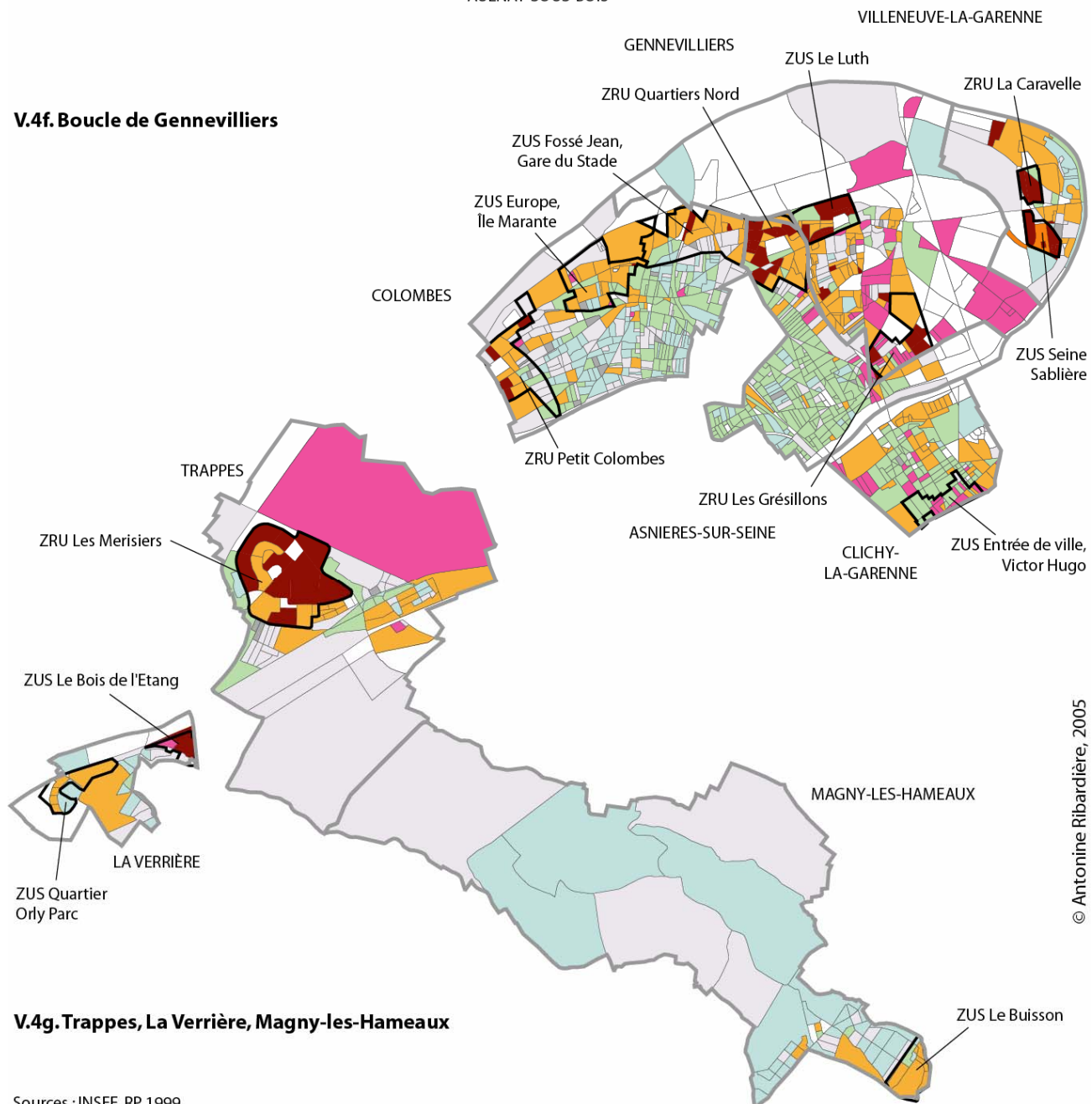
Sources : INSEE, RP 1999

V.4d. Champigny-sur-Marne, Chennevières





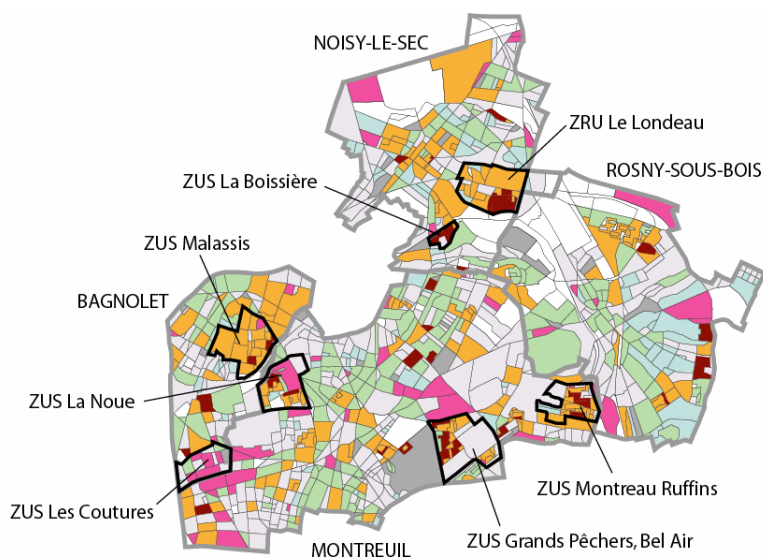
V.4f. Boucle de Gennevilliers



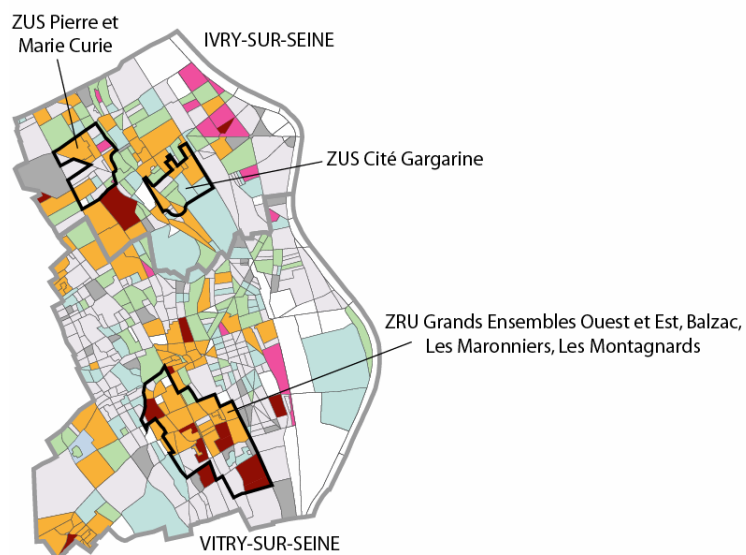
V.4g. Trappes, La Verrière, Magny-les-Hameaux

Sources : INSEE, RP 1999

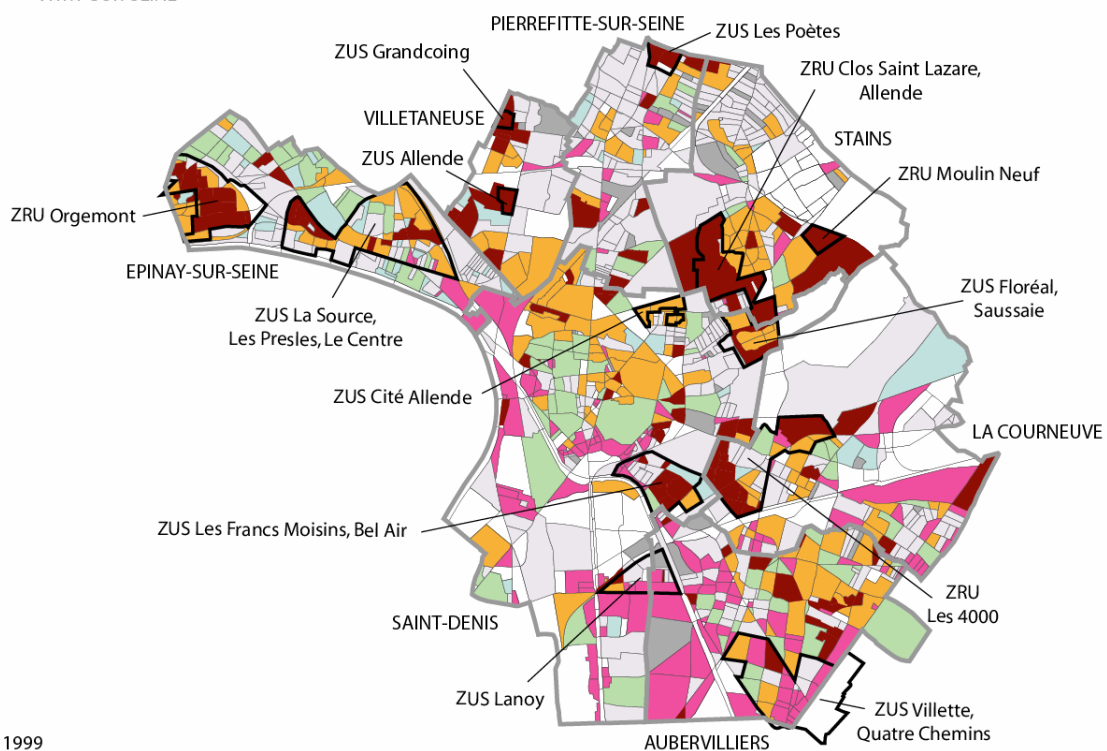
V.4h. Sud Seine-Saint-Denis



V.4i. Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine



V.4j. Plaine Commune, Stains, La Courneuve



Sources : INSEE, RP 1999

© Antonine Ribardière, 2005

- ***Le modèle de l'espace urbain divisé***

Globalement, dans les contrats de ville de Montereau-Fault-Yonne, Mantes-la-Jolie/Mantes-la-Ville/Buchelay/Limay, du Val d'Yerres, de Champigny-sur-Marne et enfin, d'Aulnay-sous-Bois/Le Blanc-Mesnil/Sevran/Dugny, les six types d'îlots se répartissent en secteurs bien tranchés (figure V.4, a, b, c, d, e). En particulier, des agrégats d'îlots d'habitat social concentrant une précarité massive (type 1) se détachent nettement, intégrant parfois sur leurs marges des îlots dans lesquels le niveau de précarité est tout aussi élevé, sans être associé à de l'habitat social (Montereau-Fault-Yonne, Val d'Yerres). Ces poches de précarité sont en contact souvent brutal avec un environnement plus favorisé (Aulnay-sous-Bois), dans certains cas atténué par des îlots d'habitat social dans lesquels les concentrations de précarité sont moindres (Champigny-sur-Marne). En dehors de ces secteurs, la diffusion des îlots de précarité est faible. Par exemple, la commune de Champigny-sur-Marne est seulement émaillée par des îlots d'habitat social, sans que s'y concentrent d'autres signes de précarité ; le tissu pavillonnaire du Val d'Yerres est également ponctué de quelques îlots de précarité ; les communes de Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville/Limay supportent également une hétérogénéité mais qui s'avère toute relative, au regard des concentrations de populations qui valent dans les poches de précarité (le Val Fourré réunit ainsi plus de la moitié de la population de Mantes-la-Jolie). Outre la dichotomie de leur morphologie socio-spatiale, ces territoires se caractérisent d'une manière générale par le poids démographique des populations précaires concentrées dans quelques quartiers, qui dominent les profils sociaux communaux. On retrouve ainsi les communes de Montereau-Fault-Yonne, de Mantes-la-Jolie dans les contextes communaux les plus marqués par la précarité sociale, ou encore celles de Champigny-sur-Marne ou d'Epinay-sous-Sénart, à un niveau moindre de concentration de précarité.

A l'échelon du territoire du contrat de ville, la Boucle de Gennevilliers relève également de ce modèle d'organisation dichotomique (figure V.4f). Les quartiers d'habitat social qui se sont développés à proximité des zones industrielles qui bordent la Seine, tranchent avec le tissu urbain plus ancien des communes d'Asnières-sur-Seine et de Colombes, largement épargnées par les concentrations de précarité sociale. A l'échelon communal toutefois, Gennevilliers ou Villeneuve-la-Garenne relèvent davantage du troisième modèle, celui de la précarité massive et diffuse. Cette observation vaut pour le contrat de ville de Trappes/La Verrière/Magny-les-Hameaux (figure V.4g). A l'échelon du périmètre

contractuel, le grand ensemble des Merisiers rompt avec un environnement plus favorisé et surtout moins dense, tandis qu'à l'échelon de la ville de Trappes, l'habitat social concentrant la précarité sociale domine le tissu urbain.

- ***Le modèle de la mosaïque socio-spatiale***

Observé à cet échelon de l'îlot, les territoires correspondant aux contrats de ville du Sud Seine-Saint-Denis et d'Ivry-sur-Seine/Vitry-sur-Seine apparaissent également contrastés. En revanche, les différents types d'îlots ne s'ordonnent pas spatialement de façon aussi tranchée que dans les cas précédents (figure V.4h et i). Des quartiers d'habitat social apparaissent nettement (par exemple celui des Malassis à Bagnolet), mais le tissu urbain environnant est fort hétérogène, ponctué aussi bien d'îlots d'habitat social, que d'îlots de précarité qui se sont développés en dehors. La commune de Montreuil illustre particulièrement bien ce modèle d'un territoire aussi contrasté qu'hétérogène. Ces traits vont en s'accroissant, sous l'effet de l'installation des classes moyennes auparavant parisiennes. L'état des réseaux de transports et les différentiels d'accessibilité qui en découlent guident la diffusion de cette conquête, dont les grands ensembles d'habitat social restent largement à l'écart. C'est donc vers un contexte marqué par une certaine diversité interne, voire une dualité socio-spatiale, que semblent évoluer ces communes. Pour les collectivités locales, l'enjeu est de concilier une lutte contre la précarisation sociale qui frappe les plus vulnérables, et la satisfaction des attentes et des intérêts de plus en plus diversifiés, et parfois divergents, de l'ensemble de la population résidente.

- ***Le modèle de la précarité massive et diffuse***

Le contrat de ville de Plaine Commune, Stains, La Courneuve (figure V.4j) offre l'exemple d'une précarité massive, qui concerne l'ensemble des sept communes réunies. La précarité sociale se concentre dans des îlots en dehors de l'habitat social au sud de Saint-Denis et à Aubervilliers, dans des quartiers d'habitat social massifs à La Courneuve, au nord de Saint-Denis ou encore, à Epinay-sur-Seine. Contrairement au modèle de « l'espace urbain divisé », la concentration spatiale de la précarité sociale décelée à l'échelon communal caractérise ici l'ensemble du territoire – à l'exception de quelques poches qui apparaissent épargnées, notamment au niveau du centre-ville de Saint-Denis. Relativement à la question de la précarité sociale, la lecture des différenciations socio-spatiales en termes d'inégalités ou de rattrapage n'a guère de sens dans ce type de contexte. La concentration de la précarité sociale s'apprécie par rapport à des références qui sont à chercher non seulement au-delà du territoire

communal, mais également du périmètre intercommunal de contractualisation de la politique de la ville.

Cette analyse des formes de la répartition spatiale de la précarité sociale à l'échelon très fin des îlots de recensement, met bien en évidence le fait que la question de la concentration spatiale de la précarité ne se pose pas partout dans les mêmes termes. Des contextes communaux, qui, lorsqu'on considère le profil de l'ensemble de la population résidante, apparaissent relever des mêmes configurations, peuvent renvoyer à l'échelon infra-communal à des modèles fort différents, posant chacun des questions spécifiques. Le modèle de « l'espace urbain divisé » soulève la question de l'unité du territoire communal ou inter-communal si celui-ci revêt une réalité politique. La question de la dualité de l'espace intra-urbain ne concerne pas seulement ce dernier modèle : il se pose avec acuité dans le cas du modèle de la mosaïque, même si sa dimension spatiale est moins évidente. Enfin, le modèle de la précarité massive et diffuse qui concerne certaines communes, mais aussi des ensembles de communes contiguës, renvoie la question de l'unité à l'échelon de l'agglomération.

* *

*

A première vue, le classement des communes selon les indicateurs de précarité est assez proche de celui obtenu à partir d'une observation des répartitions de populations suivant les catégories sociales, ou suivant les revenus des ménages. L'originalité tient ici à la mise en évidence de contextes locaux qualitativement différenciés au regard de la seule précarité sociale, et qui se répartissent dans l'espace francilien de façon remarquablement ordonnée. L'observation de l'évolution des contextes communaux au cours de la période 1990-1999 conduit à une certaine dramatisation des résultats. Certes, la situation observée en 1999 n'est pas nouvelle et les disparités intercommunales ne sont pas propres à l'espace francilien du début du XXI^e siècle. Néanmoins le creusement de ces écarts, le durcissement des contrastes territoriaux, liés en grande partie à la détérioration des contextes déjà les plus fragiles, doit impérativement retenir l'attention.

L'analyse des contextes de la précarité à l'échelon infra-communal interroge les politiques qui abordent la précarité sociale à partir d'une entrée territoriale. La diversité des configurations locales plaide certainement en faveur de politiques différenciées selon les

lieux ; elle alimente également le débat sur la pertinence d'une entrée territoriale pour mettre en œuvre des politiques de discrimination positive dans certains contextes – non seulement dans ceux relevant du modèle de la « mosaïque socio-spatiale », mais également dans les territoires massivement touchés par une précarité sociale diffuse.

Conclusion de la deuxième partie

On a retrouvé dans l'analyse des inégalités des revenus des ménages, les grandes lignes de la division sociale de l'espace francilien. Ces grandes lignes se décomposent suivant un modèle radio-concentrique, opposant en premier lieu le secteur très compact de pauvreté au nord de Paris, à la radiale des « beaux quartiers » de l'ouest parisien qui se prolonge en périphérie jusqu'au cœur des Yvelines. S'ajoutent ensuite des secteurs secondaires, notamment un ensemble de communes très populaires qui longe la Seine au sud de Paris. Ce modèle sectoriel est complété par un modèle concentrique, constitué par un espace de mixité socio-spatiale dans la partie la plus centrale de l'agglomération, une ceinture de communes périurbaines, espace de résidence privilégié des classes moyennes-inférieures, et des marges rurales plus populaires. Enfin, à cette organisation radioconcentrique se superpose un modèle nucléaire, suivant lequel on identifie notamment des poches de pauvreté dans des environnements plus favorisés et des schémas locaux de division sociale de l'espace autour des centres urbains périphériques. La force de la représentation cartographique de cette division sociale de l'Ile-de-France masque une réalité que nous avons soulignée, à savoir la diffusion spatiale de la pauvreté, qui n'a pas d'équivalent si l'on considère les ménages aux revenus les plus élevés.

La répartition spatiale de la précarité s'inscrit dans les grandes lignes de la division sociale de l'espace francilien. On a tenté de rendre compte du caractère multidimensionnel de la précarité sociale en considérant simultanément un ensemble d'indicateurs, relatifs au travail, aux structures familiales et démographiques et au logement social. Cette approche « multivariée » a permis de mettre en évidence la force des logiques cumulatives dans la répartition spatiale de ces indicateurs. Les contextes locaux sont ainsi différenciés, en premier lieu, par leur niveau de concentration de la précarité sociale, tant à l'échelon communal qu'infra-communal. On a souligné que ces différentiels de concentration de précarité s'étaient accusés au cours des années 1990, renforçant les spécificités des contextes communaux de ce point de vue.

La considération simultanée des indicateurs a également permis de mettre en évidence des nuances plus qualitatives entre contextes locaux. Plusieurs types de combinaison des formes de précarité sociale ont ainsi été identifiés – toutes choses égales quant au niveau de

concentration de précarité des lieux. On a ainsi différencié les contextes communaux les plus centraux, caractérisés notamment par une surreprésentation des familles monoparentales et des étrangers hors Union européenne, des contextes communaux périphériques, dans lesquels les structures démographiques et familiales sont plus proches de la moyenne, tandis que les ouvriers y sont surreprésentés. Outre la logique cumulative soulignée plus haut, les combinaisons observées à l'échelon infra-communal, prennent, dans le détail, des formes un peu différentes de celles observées à l'échelon communal. En particulier, à l'intérieur des communes, la covariation spatiale entre la précarité de l'emploi et les autres indicateurs se complexifie, et l'association spatiale entre logement social et représentation des étrangers hors UE s'affaiblit. Enfin, l'analyse de l'organisation spatiale de la précarité sociale à l'échelon infra-communal a permis d'identifier trois modèles - le « modèle de l'espace urbain divisé », le « modèle de la mosaïque socio-spatiale » et le « modèle de la précarité massive et diffuse ». Ces contextes locaux de la précarité sociale, définis à l'échelon communal et infra-communal, constituent la base des confrontations à venir entre les formes de la répartition spatiale de la précarité, et les formes des maillages dans lesquels sont mises en œuvre l'action sociale départementale et la politique de la ville.

PARTIE 3.

LES DECOUPAGES DE L'ACTION SOCIALE DEPARTEMENTALE, ENTRE TERRITOIRES PROFESSIONNELS, TERRITOIRES DE GESTION ET TERRITOIRES POLITIQUES

Introduction

L'action sociale départementale figure en première ligne parmi l'ensemble des politiques publiques contre la précarité sociale. Nous proposons ici de l'aborder à travers les cadres territoriaux dans lesquels elle est mise en œuvre – les « circonscriptions d'action sociale » et les secteurs. Cette entrée tient une place marginale dans la littérature scientifique consacrée à l'action sociale – davantage centrée, rappelons-le, sur la question du travail social et des pratiques professionnelles⁶⁹ (cf. chapitre 1). Une telle entrée semble davantage réservée aux « nouvelles politiques », en particulier à celles relevant des champs de l'insertion et de la politique de la ville. Les cartes des « circonscriptions d'action sociale », parfaitement inconnues en dehors des professionnels directement concernés, et celles des secteurs des assistants sociaux, inexistantes en tant que représentations graphiques dans de nombreux cas, seraient-elles à ranger avec les – trop – nombreux découpages administratifs, signes parmi d'autres de la complexité, voire de l'illisibilité de l'administration française ?

Pourtant, les revues professionnelles se font régulièrement l'écho de « restructurations territoriales » de l'action sociale départementale, de « l'accentuation de la territorialisation » ou encore de la « désectorisation »⁷⁰. L'observatoire décentralisé de l'action sociale (ODAS) suit de près ces questions et indique dans une récente enquête qu'entre 1989 et 2000, les deux tiers des départements ont engagé un remodelage de leurs territoires d'interventions et souligne une poursuite du mouvement, puisque plus du quart des départements ont procédé à une nouvelle restructuration territoriale entre 2000 et 2004 (ODAS, 2004). Ces évolutions rapides suggèrent que la question soit moins dénuée d'enjeux qu'il n'y paraît. Qu'est-ce qui justifie cet engouement des départements pour les découpages territoriaux de l'action sociale ? De simples impératifs gestionnaires ? La recherche de territoires pertinents pour mettre en œuvre une politique sociale renouvelée ? A moins qu'il ne traduise les efforts répétés des conseils généraux pour asseoir leur légitimité en matière d'action sociale, en utilisant le découpage du territoire comme un moyen de faire connaître et reconnaître leurs actions. Enfin, relativement à l'analyse qui vient d'être menée des différents contextes locaux

⁶⁹ Ce faisant, la question des secteurs est abordée un peu plus fréquemment, parce que les secteurs sont le support d'un mode d'intervention spécifique – la « polyvalence de secteurs » –, tantôt défendu, tantôt remis en cause.

⁷⁰ On peut se reporter par exemple au numéro 104 d'*Informations sociales* (2002), au numéro 98 du *Journal de l'Action sociale* (2005) ou encore, au numéro 7 de *La Gazette Santé-Social* (2005).

de précarité sociale, on se pose la question de savoir dans quelle mesure ceux-ci entrent en considération dans la définition des découpages.

On peut faire l'hypothèse, sans trop de risques, que les déterminants des évolutions que connaissent les maillages de l'action sociale départementale sont multiples. Reste à les identifier : ce sera l'objet du premier chapitre, à travers l'exemple des six départements auxquels appartiennent les dix terrains d'études sélectionnés – respectivement les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, l'Essonne, les Yvelines et la Seine-et-Marne. Nous tenterons dans le deuxième chapitre de « faire parler les cartes » en identifiant les formes spatiales nées des différentes logiques de découpages. Dans un troisième chapitre enfin, nous nous efforcerons de mettre en relation les principes de découpages et le dessin des maillages d'une part, avec les fonctions associées aux mailles et avec la mise en œuvre concrète de l'action sociale d'autre part.

CHAPITRE 6.

A CHAQUE DEPARTEMENT, SES LOGIQUES DE DECOUPAGES

En 1983, les départements deviennent les nouveaux « patrons » d'une action sociale organisée sur l'ensemble du territoire, suivant des logiques progressivement formulées en étroite relation avec la définition des missions et des modes d'interventions des travailleurs sociaux. Le principe du découpage du territoire en secteurs est ainsi fixé dès 1966, celui du découpage en circonscriptions d'action sociale en 1975. C'est bien d'héritage dont il s'agit ici, héritage qui autorise autant une gestion des services suivant des principes identiques à ceux valables au cours de la période précédente, qu'une rupture revendiquée d'avec ces principes jugés obsolètes, dont le dessin de nouvelles mailles s'avère être un outil privilégié.

Avant d'aborder les options retenues dans chacun des six départements étudiés, un retour s'impose sur les principes qui ont guidé la conception des maillages historiques des circonscriptions et des secteurs d'action sociale.

1. L'héritage des découpages en circonscriptions et en secteurs

L'organisation territoriale de l'action sociale s'est tout d'abord fixée « par le bas ». La définition du métier d'assistant social s'est effectivement construite en étroite relation avec celle de « polyvalence de secteur ». Dans ce modèle, chaque assistant social intervient sur un espace donné, en répondant aux besoins de l'ensemble de la population résidante dans « son secteur ».

Les auteurs qui ont retracé l'histoire de la « polyvalence de secteur » s'accordent pour tenir les expériences conduites dans l'entre-deux guerres à Suresnes par son maire Henri Sellier, comme fondatrices du principe de la polyvalence de secteur. Après guerre, le législateur propose une première définition de ce principe en 1950. Le service social polyvalent de secteur recouvre ainsi :

« (...) tout service qui assume un ensemble d'activités sociales, médico-sociales, en dehors des tâches exercées par les services sociaux spécialisés. Ils exercent leur activité soit au profit de l'ensemble des bénéficiaires dans un secteur géographique donné, soit au profit d'une catégorie de bénéficiaires. » (loi du 4 août 1950, citée par GRONDIN-FREYNET M.-F., 1995, p. 20)

On retient de cette définition relativement floue le caractère généraliste de la polyvalence de secteur. Une circulaire de 1959 en précise les contours, tout en insistant sur cette caractéristique généraliste :

« [Elle] tend à mettre à disposition des usagers, des assistantes sociales capables d'avoir une vue d'ensemble de leurs problèmes sanitaires, sociaux, économiques, psychologiques et de les aider à mettre en œuvre les moyens d'y porter remède, avec le concours, le cas échéant, des services spécialisés pour des situations particulières. » (circulaire du 22 octobre 1959, citée par GRONDIN-FREYNET M.-F., 1995, p. 21)

Suite à la création des directions départementales de l'action sociale (DDASS) en 1964 et à la création d'un service d'action sociale dans chaque département, une série de circulaires a permis de fixer les principes du découpage des secteurs, suivant une logique démographique. Ils regroupent de 3000 à 5000 habitants, sous la responsabilité d'un assistant social. Dans le même temps, le principe de la réunion des secteurs en circonscriptions d'action sociale est posé :

« (...) une circulaire du 12 décembre 1966 (...) précise les caractéristiques souhaitables pour les circonscriptions. Celles-ci doivent correspondre à une zone comprenant entre 40 000 et 50 000 habitants, et s'appuyer sur des critères prenant en compte le développement économique, les moyens de communications existants et les autres circonscriptions administratives et médico-sociales spécialisées. » (SANCHEZ J.-L., 2001, p. 137)

Leur tracé doit être établi *« en tenant compte des limites des zones économiques homogènes et des moyens de communications »* (circulaire du 13 décembre 1966, cité par GRONDIN-FREYNET M.-F., 1995, p. 23). En 1975, une autre circulaire insiste cette fois sur la vocation des circonscriptions à constituer le cadre d'une coordination des actions menées par le service d'action sociale avec celles conduites par les autres professionnels. Elle précise ainsi que la circonscription doit permettre :

« - une connaissance concrète des besoins, une mise en place rationnelle des établissements et des personnels nécessaires pour répondre à ces besoins (...), l'intervention concertée de l'ensemble des praticiens de l'action sociale (...) et leur dialogue avec la population, les élus locaux et les bénévoles. » (Circulaire du 15 novembre 1975, citée par GRONDIN-FREYNET M.-F., 1995, p.23)

Ces circonscriptions d'action sociale réunissent, quant à elle, de 50 000 à 70 000 habitants.

L'approche globale des cas individuels, le découplage des interventions des différents professionnels, l'ouverture des services départementaux aux dynamiques sociales et politiques locales ne constituent donc pas, en eux-mêmes, des thèmes nouveaux. En 1983, lorsque les départements héritent de la compétence de l'action sociale, l'essentiel du territoire est couvert selon le modèle des circonscriptions et des secteurs. Aujourd'hui, l'organisation territoriale des départements s'est diversifiée. Les assistants sociaux ne travaillent pas tous dans le cadre de secteurs, et nombre de départements ont revu en profondeur leur découpage en circonscription d'action sociale. Le changement alors opéré par rapport à l'organisation héritée des DDASS a souvent été souligné au moyen d'un changement d'appellation de ce niveau : les anciennes circonscriptions d'action sociale sont devenues des « unités territoriales », des « espaces territoriaux », des « maisons des solidarités »... Pour simplifier la lecture du texte, nous conserverons le plus souvent l'ancienne dénomination générique de « circonscriptions d'action sociale » : que les agents départementaux ne nous en tiennent pas rigueur !

2. Les « circonscriptions » d'action sociale : redécoupage *versus* héritage

Le *Code de l'action sociale et des familles* prévoit que « le département organise ses services sur une base territoriale (art. L. 123-1) », cependant la définition de cette organisation reste du ressort de chaque conseil général. Certains n'ont pas retouché le tracé des circonscriptions d'action sociale héritées au moment de la décentralisation ; d'autres au contraire ont procédé à un redécoupage complet ; d'autres enfin ne font qu'envisager une telle opération. L'adoption d'un nouveau découpage n'est pas une décision purement technique, qui relèverait seulement des directions d'action sociale des départements, puisqu'elle fait l'objet d'une délibération du conseil général. Ces délibérations, lorsqu'elles ont eu lieu, sont l'occasion d'exposer les attentes vis-à-vis de la nouvelle organisation territoriale et de justifier les critères retenus pour concevoir cette organisation, notamment le découpage du département en circonscriptions d'action sociale. Ces éléments sont réunis dans le rapport remis aux conseillers généraux avant la délibération – rapport qui constitue, pour qui s'intéresse aux principes des découpages, une source extrêmement riche.

2.1. Les « unités d'action sociale » de la Seine-et-Marne

Le découpage actuel correspondant au niveau des « circonscriptions d'action sociale » a été défini en 1992. Il a toutefois fait l'objet d'une modification en 2003, remettant en partie en cause certains des principes énoncés dix ans plus tôt.

- ***Les principes de découpages suivis en 1992***

En 1992, le conseil général de la Seine-et-Marne est le premier en Ile-de-France à revoir entièrement le tracé des « circonscriptions » d'action sociale et à adopter un nouveau découpage en « unités territoriales ». La délibération ne porte alors pas uniquement sur ces aspects d'organisation territoriale, mais plus généralement sur l'organisation de l'ensemble des services sociaux et médico-sociaux du département. Il semblerait que cette initiative soit d'abord celle de la directrice de l'action sociale d'alors, plutôt que celle du président du conseil général – même si celui-là a forcément été convaincu de l'intérêt d'une telle opération. Le rapport présenté aux conseillers généraux en vue de leur délibération (cf. annexe 6), s'appuie sur les résultats d'une étude engagée en 1991 sur la « *Réorganisation des services de la direction de l'action sociale du conseil général* », jointe au rapport (CONSEIL GENERAL DE LA SEINE-ET-MARNE, 1992a et 1992b). Les deux textes font état du contexte qui rend nécessaire la réorganisation. Ce contexte tient pour une part aux difficultés internes de fonctionnement rencontrées par les services du conseil général, liées en particulier à l'articulation inégale des différents services du conseil général, notamment à l'échelon des circonscriptions et aux mutations générales qui ont affecté le travail social. Il correspond, pour une autre part, aux évolutions démographiques, teintées de dynamisme mais aussi empreintes de précarité sociale, que connaît le département :

« L'extrême rapidité de la croissance démographique, le mouvement de superposition d'une population nouvellement arrivée et d'une population d'origine, le risque de difficultés sociales aggravé pour les populations nouvellement arrivées touchent désormais l'ensemble du département. Si les difficultés se concentrent, en valeur absolue, sur la frange ouest, elles touchent davantage, en proportion, les frontières est et du sud ainsi que les grands centres urbains. » (CONSEIL GENERAL DE LA SEINE-ET-MARNE, 1992a, p. 3)

Une large partie de l'étude annexée au rapport est consacrée à l'exposition de la nouvelle organisation des services et s'achève par la proposition du redécoupage des unités territoriales qui a été adoptée. Cette proposition est présentée en trois étapes. Dans un premier temps, les « *principes et contraintes qui président au découpage* » sont rappelés. La taille des circonscriptions, exprimée en poids démographique, est avancée comme critère premier. Elle est envisagée à la fois comme un seuil à ne pas dépasser et comme une régularité à observer.

Ainsi, la taille des circonscriptions héritée de la décentralisation est jugée « *importante* » et les disparités sont soulignées :

« Les plus importantes des circonscriptions actuelles sont d'ores et déjà considérées comme trop grandes ; les projections démographiques disponibles indiquent que les disparités s'accroîtront dans les 10 ans à venir » (CONSEIL GENERAL DE LA SEINE-ET-MARNE, 1992b, p. 16)

Il est fait état du souhait exprimé par les travailleurs sociaux, de circonscription de petite taille. Ce principe n'est pas retenu pour des motifs à la fois gestionnaires et liés au projet d'organisation lui-même :

« La création d'unités de très petite taille (...) est fortement consommatrice de moyens et est moins favorable à la constitution d'unité de décision et à la d'une plus grande homogénéité dans le fonctionnement des services départementaux. » (idem, p. 16)

Au total, un principe est arrêté :

« L'hypothèse de travail explorée est de construire un découpage territorial de façon à ce qu'aucune unité territoriale ne retrouve la taille maximum actuelle⁷¹ avant dix voire quinze ans. » (idem, p. 16)

Le respect des limites cantonales, c'est-à-dire des territoires dans lesquels les conseillers généraux sont élus, apparaît comme un deuxième principe essentiel. Il est tout d'abord présenté comme une contrainte, puis comme un « *principe de bon sens* ». Finalement, avant de présenter trois possibilités de découpages, l'ensemble des critères à considérer est rappelé :

« La proposition d'un nouveau découpage territorial des services de la DASSMA⁷² doit prendre en compte un ensemble de principes de bon sens :

- *le respect des limites cantonales ;*
- *l'évolution démographique à venir ;*
- *la constitution d'ensembles géographiques cohérents et la limitation de la superficie des unités territoriales les plus étendues ;*
- *les moyens disponibles ;*
- *l'organisation interne des unités territoriales ;*
- *les relations avec les usagers et les partenaires. »* (idem, p. 16-17)

Trois propositions de découpages sont ensuite examinées, à la lumière de projections de population faites à l'horizon 2000 et 2010 ; leur comparaison conduit à privilégier le troisième, qui fait l'objet de la délibération.

• **La révision du découpage en « unités d'action sociale » en 2003**

En 2003, soit onze ans plus tard, une nouvelle délibération adopte le principe d'une modification de découpage en « unités territoriales », de façon à le faire correspondre

⁷¹ Soit 132 000 habitants.

⁷² Direction de l'Action Sociale de Seine-et-Marne.

localement avec le périmètre d'une communauté d'agglomération, celle de Melun Val-de-Seine :

« (...) il (...) est apparu souhaitable de faire concorder l'organisation administrative du Département avec le territoire de la Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine. En effet, cette concordance permettrait d'offrir à la Communauté d'agglomération Melun Val de Seine un interlocuteur unique, au lieu de trois actuellement, responsable du pilotage et de la coordination de l'ensemble des actions sociales et médico-sociales mises en œuvre localement en faveur des populations du ressort de cet établissement public de coopération intercommunale » (CONSEIL GENERAL DE LA SEINE-ET-MARNE, 2003, p. 1)

En 1992, l'intercommunalité ne figurait pas au nombre des critères ou contraintes à prendre en compte dans les découpages de l'action sociale, même si, à deux reprises, les regroupements de communes sont cités comme des partenaires, au même titre que les communes. On note qu'il est précisé à la deuxième citation que ce type de partenaire concerne plus particulièrement le milieu rural : *« [le Conseil Général doit assumer ses responsabilités] en collaboration avec les communes, ou en milieu rural, les regroupements de communes »* (CONSEIL GENERAL DE LA SEINE-ET-MARNE, 1992a, p. 2). On en conclut que les enjeux relatifs à l'intercommunalité ont évolué en une dizaine d'années puisqu'en 2003, le retour sur l'un des principes fondamentaux du découpage de 1992, à savoir le respect des cantons, est motivé par la prise en compte d'une communauté d'agglomération⁷³.

Par ricochet, cette retouche du découpage affecte le tracé des « unités territoriales » voisines. Elle va permettre d'aboutir à la création d'une « unité territoriale » respectant le contour d'un autre regroupement de communes, celui du Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN) de Sénart en Seine-et-Marne, à cheval sur deux « unités territoriales » selon le découpage de 1992. Il convient toutefois de préciser que cet apport est fort peu souligné dans le mémoire, puisque qu'il figure seulement parmi les autres modifications de tracés sans rapport avec l'intercommunalité, et qu'il apparaît de surcroît comme une solution pour compenser la trop petite taille d'une autre unité territoriale. La création de cette « unité territoriale sénartaise » est néanmoins présentée selon des termes exactement identiques à ceux employés à propos de la création de « l'unité territoriale » callée sur le périmètre de la communauté d'agglomération de Melun :

⁷³ La réunion des 14 communes composant la communauté d'agglomération a été progressive, mais elle s'est affranchit dès son origine des frontières cantonales : les deux communes qui ont fondé en 1972 le District de Melun – Le Mée-sur-Seine appartiennent à deux cantons différents.

« Cette nouvelle UAS permettrait là aussi d'offrir au SAN de Sénart un interlocuteur unique, au lieu de deux actuellement, responsable du pilotage et de la coordination de l'ensemble des actions sociales et médico-sociales mises en œuvre localement en faveur des populations du ressort de cet établissement public de coopération intercommunale. » (CONSEIL GENERAL DE LA SEINE-ET-MARNE, 2003, p. 3)

Au total, la correspondance du tracé des « unités territoriales » avec celui des groupements intercommunaux est appréciée différemment dans le cas de la communauté d'agglomération de Melun et dans celui du SAN de Sénart. Dans le premier cas, l'adéquation des périmètres de l'intercommunalité et de l'action sociale est jugée nécessaire au point d'y consacrer une délibération du conseil général, tandis que dans le second, elle est simplement présentée comme la conséquence d'une modification de tracés intervenue par ailleurs. Comment expliquer cette différence d'appréciation ? Est-elle due au fait que la communauté d'agglomération de Melun était éclatée entre trois « unités territoriales », contre deux seulement pour le SAN de Sénart, ce qui mettrait ce dernier dans une position moins critique ? Faut-il voir dans l'intérêt porté à la communauté d'agglomération de Melun une expression du jeu politique local, l'agglomération mélinoise pouvant être classée du même bord politique que le conseil général⁷⁴ – jusqu'aux élections de 2004 qui ont marqué une rupture après des années de présidence à droite ?

Le fait est que cette délibération du conseil général reconnaît que des enjeux se nouent autour des tracés des périmètres de l'intercommunalité et de l'action sociale. Elle témoigne en outre du souci et de l'intérêt des élus d'assurer la concordance entre ces deux périmètres, y compris au prix d'un détachement vis-à-vis du découpage cantonal.

2.2. Les « espaces territoriaux » des Yvelines

Depuis 1996, le département des Yvelines est découpé en 20 « espaces territoriaux », qui remplacent les circonscriptions héritées de la décentralisation. Le titre de l'avant-propos du rapport sur la base duquel cette organisation a été adoptée par le conseil général, « *Des circonscriptions aux espaces territoriaux* », indique clairement la volonté de changement par rapport à l'organisation précédente (cf. annexe 6). On rappelle dans cet avant-propos que le principe d'une réorganisation a été arrêté depuis 1994, année où Franck Borotra est élu pour la première fois à la présidence du conseil général. Pour autant, la relation entre le projet politique du conseil général et la réorganisation des services d'action sociale n'est pas évidente à établir : elle est en effet appréciée différemment selon les interlocuteurs rencontrés. D'après le rapport, la réorganisation est motivée d'une part par une réflexion sur la nature de

⁷⁴ Jean-Claude MIGNON, président de la communauté d'agglomération, a d'ailleurs été vice-président du conseil général de 1988 à 1994, puis de 1994 à 1995.

l'action sociale menée par le département, et d'autre part par une volonté d'efficacité des moyens engagés :

« L'Assemblée Départementale (...) avait alors affirmé sa volonté de les faire évoluer vers l'aide à la personne, ce qui suppose à la fois le décloisonnement des services et une plus grande proximité de l'action sur le terrain (...). La recherche d'une plus grande rationalisation de l'action départementale et le souci de l'utilisation optimale des moyens appelleront une réorganisation territoriale (...). » (CONSEIL GENERAL DES YVELINES, 1996, p. 2)

Le cheminement qui a abouti à l'organisation proposée est ensuite exposé : participation des équipes de terrain, écoute des élus locaux et, en dernier ressort, prise en compte de l'intérêt de la population, sont soulignés. Au détour d'une phrase, il est aussi spécifié que le nouveau découpage intègre *« les 12 zones de cohérence utilisées par la Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme » (idem, p. 2)*. Cette organisation territoriale est proposée pour les dix ans à venir.

Le rapport est ensuite organisé en trois parties. La première, intitulée *« Le contexte : une réorganisation rendue nécessaire par l'évolution de la demande sociale »*, rassemble les éléments justifiant la réorganisation. L'argumentaire commence par l'évocation de l'augmentation de la demande à laquelle l'action sociale doit répondre, et la complexité grandissante de cette demande, avec notamment l'apparition de nouveaux publics sous l'effet de la *« dégradation économique et sociale » (idem, p. 3)*. La demande n'est pas seulement analysée à l'échelon individuel, mais aussi à celui du quartier :

« De plus, dans certains quartiers (à Mantes la Jolie, les Mureaux, Trappes, Chanteloup les Vignes ...) la dégradation du « lien social » est telle que les réponses traditionnelles ne suffisent pas. » (idem, p. 3)

La diminution des recettes globales des départements est soulignée, qui n'autorise pas l'engagement de moyens supplémentaires, mais conduit plutôt au redéploiement des moyens existants. Ensuite, le rapport affirme la volonté du département de préciser ses missions en matière d'action sociale. Enfin, on fait le constat de l'obsolescence du découpage hérité de la DDASS :

« (...) le découpage des circonscriptions calqué sur l'organisation administrative de 1983 ne correspond plus nécessairement aux réalités socio-géographiques nouvelles des Yvelines. » (idem, p. 4)

Le fait que les circonscriptions correspondent mal au zonage utilisé par la direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme fonctionne comme une preuve supplémentaire. Le nouveau découpage doit permettre de mettre en œuvre une *« politique d'aménagement social du*

territoire» (*idem*, p. 4). La nécessité d'une révision de l'organisation interne des mailles est ensuite soulignée.

Dans la deuxième partie du rapport, on présente la « *méthode retenue pour l'élaboration du redécoupage* ». Les limites de l'ancien découpage en circonscriptions sont alors énoncées ; ce paragraphe est particulièrement intéressant dans le cadre de notre questionnement, puisque s'y trouvent concrètement formulées les attentes d'un conseil général à l'égard d'un tel découpage. Nous les reprenons point par point. Un premier argument tient compte des découpages des partenaires : le découpage en circonscriptions ne correspond pas aux nouveaux dispositifs de lutte contre l'exclusion. Un deuxième argument tient à la taille des circonscriptions, envisagée ici du point de vue de l'importance des équipes : des équipes trop petites peineraient à faire émerger une dynamique ; au contraire, de taille plus grande, elles seraient de nature à favoriser, dans certains cas, une logique de services (Santé, Enfance, Action sociale) au détriment du travail en équipe. Un troisième argument emprunte aux caractéristiques du tissu social de certaines circonscriptions. Un tissu social hétérogène est décrit comme difficile à gérer et ceci aux dépens des contextes les moins défavorisés :

« Un déséquilibre réel se fait sentir sur certains territoires où une ville connaissant de forts problèmes sociaux occulte la réalité du travail accompli dans les communes voisines. Il peut être alors difficile de mettre en œuvre des logiques de partenariat avec des communes ne se reconnaissant pas les mêmes enjeux. » (*idem*, p. 5)

La méthode selon laquelle a été conçu le nouveau découpage est explicitée. Le dessin des zones de cohérences définies par l'IAURIF⁷⁵ et utilisées par la Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme du conseil général est présenté comme le critère majeur, pondéré par des indicateurs de précarité (en particulier nombre de logements sociaux, taux de chômage et nombre de RMIstes). On insiste sur la participation des professionnels à la conception de ce découpage et sur la consultation des élus locaux. Une troisième partie est consacrée à la description du découpage lui-même, les modifications par rapport aux circonscriptions d'alors sont soulignées. Le maillage en espaces territoriaux est complété par trois « pôles de proximité », « *afin de répondre le plus précisément aux demandes des Yvelinois (et notamment aux populations les plus démunies)* » (*idem*, p. 8).

⁷⁵ IAURIF : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France.

Après cette revue des principes de découpages retenus par le conseil général des Yvelines, plusieurs éléments méritent d'être soulignés. En comparaison avec les principes de découpage mis en avant en Seine-et-Marne, la régularité démographique des mailles ne semble pas constituer un critère de découpage, seuls les écueils liés aux configurations extrêmes sont évoqués, à travers la taille des équipes. En revanche, dans le détail de la présentation du nouveau découpage, on note une mention de la superficie des mailles. Cette dernière ne doit pas être trop importante pour pouvoir développer les partenariats avec les acteurs locaux :

« (...) l'ancienne circonscription de Rambouillet est scindée en deux parties afin de limiter l'aire d'intervention et de faciliter les relations avec les nombreuses communes du secteur. » (idem, p. 8).

Les concentrations spatiales de précarité sociale qui ponctuent ça et là le département des Yvelines, du reste très favorisé, apparaissent à deux reprises comme un élément à prendre en compte dans le dessin des « espaces territoriaux ». La dimension politique du territoire est, pour ainsi dire, absente du rapport. La maille cantonale n'est jamais évoquée ; les territoires de l'intercommunalité font l'objet d'une seule mention, au sujet de la Boucle de la Seine⁷⁶. Au total, il semble que le découpage des Yvelines en « espaces territoriaux » procède de la recherche d'une maille administrative pertinente pour mettre en œuvre l'action sociale, conçue en relation avec les autres découpages administratifs du département, notamment ceux relatifs à l'aménagement, mais indépendante des territoires du politique – cantons et intercommunalités.

2.3. Les « maisons des solidarités » de l'Essonne

Les 16 « maisons des solidarités » qui couvrent l'Essonne sont directement héritées des circonscriptions d'action sociale d'avant la décentralisation. La dénomination « maisons des solidarités » date de 2003 ; elle fait suite à l'appellation CDAS-PMI (circonscription départementale d'action sociale et de PMI) adoptée en 1996 à l'occasion d'une réorganisation importante des missions et de l'organisation interne des circonscriptions. Le tracé des anciennes circonscriptions n'a pas été remis en cause, bien que certains regroupements aient été opérés.

Pour autant, les personnes interrogées s'accordent pour dire que le redécoupage était « dans l'air du temps », certaines faisant même part de leur lassitude face au nombre des

⁷⁶ Il est fait référence ici à un projet d'intercommunalité, mais en 2005, les dynamiques intercommunales émergentes dans cette partie du département, caractérisée par de très forts antagonismes politiques locaux, ne se sont toujours pas concrétisées en un groupement à fiscalité propre.

études et des projets qui se sont succédés depuis plusieurs années. La réflexion conduite sur les découpages de l'action sociale semble s'insérer dans une réflexion plus générale sur l'ensemble des découpages d'action et d'observation du département. Concernant l'action sociale, l'arrivée fin 2004 d'une nouvelle Directrice générale adjointe des Solidarités⁷⁷ apparaît comme un signe favorable et propice à la finalisation de l'entreprise. Les orientations d'un nouveau découpage, telles que nous avons pu les recueillir, sont de deux ordres : tout d'abord, des retouches locales liées à la taille des périmètres, certaines « maisons des solidarités » apparaissant trop petites en termes de population rattachée mais aussi en termes de professionnels réunis ; d'autres méritant d'être allégées notamment du fait de la concentration de populations en difficulté. Deuxièmement, la volonté du conseil général de caler les périmètres de l'action sociale sur ceux de l'intercommunalité est apparue très clairement.

Cette dimension politique du tracé des « maisons des solidarités » semble bien être au cœur du projet de redécoupage. Le principal argument mis en avant étant les compétences obligatoires des communautés d'agglomération en matière d'habitat et en matière de politique de la ville, renforcées par les compétence optionnelles attribuées aux intercommunalités par les récentes lois de décentralisation, suivant lesquelles les communauté d'agglomération peuvent se saisir de certaines compétences des conseil généraux et régionaux, et par la perspective de centres intercommunaux d'action social.

La mise en œuvre de ce projet se heurte à un certain nombre d'obstacles. Comme on le verra dans le chapitre suivant, au sud du département, suivre les logiques intercommunales revient à s'affranchir nettement du tracé des cantons, ce qui ne semble pas aller de soi, tandis qu'au nord du département, adopter les limites des groupements intercommunaux revient à fonder le découpage sur une base fragile, certains groupements encore récents étant peut-être amenés à évoluer. Néanmoins, les modifications envisagées à court terme, qui portent sur la partie nord du département, respectent les territoires issus des dynamiques intercommunales.

2.4. La pérennité du découpage en « circonscriptions » d'action sociale dans la proche couronne

En 2005, les trois conseils généraux de la proche couronne s'appuient toujours sur les maillages en circonscriptions d'action sociale dont ils ont hérité au moment de la décentralisation. Rien n'annonce, à court terme, une perturbation du dessin de ces maillages.

⁷⁷ Les services départementaux de l'Essonne sont organisés en cinq directions générales adjointes : DGA Administration et Ressources ; DGA Solidarités ; DGA Vie locale et Citoyenneté ; DGA Equipement et Environnement ; DGA Aménagement et Développement des Territoires – cf. chapitre 8.

On tentera d'identifier, dans l'analyse de la morphologie des mailles, des éléments d'explication de cette pérennité (chapitre 7). Pour autant, cela ne signifie pas que l'organisation interne de ces mailles n'ait pas été redéfinie (comme on le verra dans le chapitre 8), ni que la question de l'assise territoriale des services d'action sociale du département n'ait pas fait l'objet de réflexions. Mais les divers chantiers ne se sont pas traduits par une refonte des périmètres de ce niveau d'action.

Au total, à la lumière des six exemples que nous avons pu observer, il apparaît que le découpage du département en « circonscriptions » d'action sociale – quelle que soit leur dénomination locale – se trouve à la croisée de plusieurs logiques qui ne sont pas exclusives les unes par rapport aux autres, mais qui peuvent se trouver en contradiction :

- la prégnance du tracé du découpage hérité, qui est le support d'habitudes de travail tant à l'intérieur du service local d'action sociale, que dans les partenariats avec d'autres acteurs locaux. Au cours des entretiens, deux conditions nécessaires pour remettre en cause un tel héritage sont revenues de façon récurrente : un volontarisme politique affirmé ainsi qu'une appropriation du projet par les cadres et les équipes de terrain. Cette dernière condition a pu introduire la dérive de consultations tous azimuts, qui peuvent parfois laisser un souvenir amer lorsqu'elles se répètent sans résultat.
- la dimension politique du territoire qui se trouve, à l'échelon infra-départemental, en tension entre la légitimité des territoires d'élections des conseillers généraux, à savoir les cantons et la légitimité des « territoires de l'avenir », que sont les intercommunalités.
- la dimension gestionnaire du découpage, qui s'exprime dans l'attention portée au poids démographique de chaque maille, éventuellement pondéré par les concentrations repérées de précarité sociale.
- la dimension « management » des mailles, lesquelles sont des niveaux de gestion, de coordination et d'animation des agents du conseil général. Cet aspect transparaît aussi dans la taille des mailles, mais cette fois-ci considérée en termes d'équipe plus ou moins nombreuse et de superficie.

Ainsi, les entretiens menés et les rapports dont nous avons eu connaissance suggèrent bien une relation entre le gabarit et le dessin des mailles avec le projet associé à ces mailles – relations que nous nous efforcerons d'étudier dans le chapitre 8.

3. Un niveau intermédiaire entre les « circonscriptions » et le conseil général ?

Entre le niveau traditionnel des « circonscriptions » et le niveau central de la direction des services, certains conseils généraux ont choisi d'intercaler un second niveau intermédiaire. Ainsi, les « espaces territoriaux » qui couvrent les Yvelines sont réunis par groupe de trois ou quatre dans un « bassin territorial », les circonscriptions des Hauts-de-Seine sont regroupées en « unités territoriales » et les réflexions en cours au conseil général de l'Essonne intègrent la possibilité d'un tel niveau intermédiaire.

Dans aucun des cas, ce niveau ne correspond à un niveau hiérarchique ; ce n'est pas non plus un niveau opérationnel de la mise en œuvre de l'action sociale. Dans le cas des Hauts-de-Seine, où les trois missions d'action sociale, d'aide sociale à l'enfance (ASE) et de protection maternelle infantile (PMI) sont mises en œuvre dans des cadres territoriaux différents, ce niveau constitue un outil pour articuler et coordonner ces trois missions. Dans le cas des Yvelines, où les « espaces territoriaux » encadrent la mise en œuvre des trois missions, le niveau des « bassins » correspond à un niveau de concertation et d'animation, et aussi de déclinaison locale des orientations du conseil général à un échelon plus large que celui des « espaces territoriaux ». Ce niveau paraît concerner principalement les responsables de « circonscription ». En ce sens, il fait figure d'interface entre les directions du conseil général et les services de terrain. Dans les deux départements, le rôle de ce niveau s'est révélé assez difficile à appréhender pour l'observateur extérieur. Peut-être l'est-il aussi de l'intérieur : lors des entretiens menés dans les Hauts-de-Seine, il a pu être présenté comme une « fausse réforme » ; dans les Yvelines on a reconnu que l'intérêt de cet échelon s'était construit progressivement.

Nous ne disposons pas des textes à partir desquels ces orientations ont été décidées. Dans le rapport de 1996 concernant le découpage des Yvelines en « espaces territoriaux », le niveau des « bassins » n'est pas mentionné, bien que la présentation de chaque espace est ordonnée selon ce découpage. De leur côté, les acteurs rencontrés associent la définition des deux découpages. Le découpage en trois « unités territoriales » des Hauts-de-Seine se trouve en 2005, en cours de révision. Le nouveau découpage comporterait cinq mailles, qui s'appuieraient sur les territoires de l'intercommunalité. Nous nous efforcerons dans le chapitre 8 d'identifier les spécificités de ce niveau intermédiaire par rapport à celui des « circonscriptions », dans les deux contextes fort différents que constituent les départements des Yvelines et des Hauts-de-Seine.

4. Orientations pour la mise en œuvre locale de l'action sociale

Les modalités de la mise en œuvre locale de l'action sociale varient selon les lieux. Si l'on se concentre sur le corps professionnel des assistants sociaux, la répartition du travail et ce faisant, la mise en relation d'un assistant social et d'un usager, s'effectue tantôt au moyen d'une sectorisation, tantôt dans le cadre d'une organisation déssectorisée. La population peut être accueillie lors des permanences tenues par chaque assistant social ou sur rendez-vous – cette organisation classique allant plutôt de pair avec l'organisation en secteurs – ; elle peut aussi être accueillie dans des « pôles d'accueil », consacrés uniquement à l'accueil et l'orientation des usagers⁷⁸, le plus souvent sans rendez-vous. Selon les lieux, les usagers sont accueillis uniquement au siège de la circonscription, ou bien dans des lieux d'accueil répartis sur le territoire.

La configuration des lieux, en particulier les densités de population et les disponibilités en locaux, oriente en partie les choix. Cependant ceux-ci ne sont pas sans conséquence sur la mise en œuvre de l'action sociale et influent certainement sur les modes d'intervention, les types d'actions, voire sur le projet d'action sociale. Ils modifient également la relation entre travailleurs sociaux et population. Aussi, certains responsables de circonscription, ou même certains conseils généraux, se sont engagés de façon délibérée sur une voie plutôt que sur une autre.

4.1. Sectoriser ou déssectoriser ?

Le métier d'assistant social s'est construit sur le modèle de la « polyvalence de secteur », selon lequel un assistant social répond à l'ensemble des besoins de la population résidant dans le secteur dont il a la charge. La « circonscription » se trouve ainsi découpée en autant de secteurs qu'il y a d'assistants sociaux. Dans ce modèle, le territoire se trouve au centre de la relation entre l'assistant social et la population résidante. Les tenants de ce type d'organisation soulignent la connaissance très fine qu'a acquise l'assistant social de son secteur, ce qui lui permet d'exploiter au mieux les ressources locales et de travailler en partenariat étroit avec les acteurs locaux ; ses détracteurs lui reprochent de favoriser une relation de dépendance de la population vis-à-vis du travail social ainsi qu'un enfermement des deux parties sur le périmètre restreint du secteur. Ces débats sont anciens ; ils ont pris naissance au cours des années 70 au moment de la remise en cause générale de la profession d'assistant social, alors que de nouvelles méthodes d'intervention se diffusaient, moins

⁷⁸ Le terme d'*usagers* tend à s'imposer pour désigner les personnes auprès desquelles les travailleurs sociaux interviennent. Pour une réflexion critique sur cet usage, cf. HUMBERT C., 2000.

centrées sur le travail individuel et davantage tournées vers une action préventive et collective. Trente ans après, la tendance est à la « déssectorisation », même si la question continue de faire débats.

- ***Les modèles observés***

Les deux modèles, sectorisé et déssectorisé, ont été rencontrés à parts égales au fil des quinze « circonscriptions » d'action sociale visitées. A partir de cet échantillon restreint, nous ne prétendons pas aborder l'ensemble des modalités locales d'organisation du travail des assistants sociaux départementaux. Néanmoins, la diversité des déclinaisons locales des deux modèles, sectorisé et déssectorisé, laisse apparaître quatre types d'organisation.

Un certain nombre de « circonscriptions » continue de fonctionner selon *le modèle sectorisé*. Leur configuration demeure très variable : certaines comptent des communes rurales de faible densité, d'autres sont composées d'une ou deux communes urbaines au tissu urbain serré. Ce modèle sectorisé peut subir, en outre, de fortes distorsions : certains secteurs se révèlent être discontinus, composés de morceaux de quartiers ou de communes, voire même d'une suite d'adresses. De telles constructions relèvent parfois de choix délibérés : il s'agit par exemple de répartir la charge d'un quartier « lourd socialement » entre plusieurs assistants sociaux⁷⁹. Ainsi, un quartier d'habitat social, classé ZUF dans le cadre de la politique de la ville, est partagé entre plusieurs assistants sociaux, qui ont par ailleurs chacun la charge d'une ou deux communes rurales, entrant également dans la composition de la « circonscription ». Cependant, le morcellement des secteurs ne procède pas toujours de choix délibérés. Il a pu aussi se construire au fil des ans et des ouvertures de poste : on affecte par exemple au nouveau venu des bouts de secteurs « difficiles » pour alléger les charges de travail des collègues. Un deuxième type d'organisation combine une organisation de l'accueil déssectorisé, et une organisation du suivi des « usagers » sur un modèle sectorisé.

Un troisième type d'organisation, concerne quelques circonscriptions *complètement déssectorisées*. Ces circonscriptions encadrent bien souvent un nombre de travailleurs sociaux relativement peu élevé et fonctionnent selon le principe suivant : les situations sont réparties entre les assistants sociaux au fur et à mesure qu'elles se présentent, quel que soit le lieu de résidence de l'utilisateur. Dans ce modèle déssectorisé, il est assez fréquent que l'équipe d'assistants sociaux soit partagée entre deux fonctions : l'accueil d'un côté, et

⁷⁹ Et éventuellement la prime attribuée aux assistants sociaux qui travaillent en ZUS le cas échéant, sans toutefois que cette considération soit déterminante dans le dessin des secteurs.

l'accompagnement de l'autre. La spécialisation d'une partie des assistants sociaux rompt ici avec le modèle de la polyvalence de secteur.

Enfin, un quatrième type d'organisation concerne en priorité de grosses équipes, *désectorisées dans le cadre de « grands secteurs »*. Chacun de ces « grand secteur », regroupe trois ou quatre assistants sociaux, ou bien un groupe plus conséquent, pouvant compter une petite dizaine de personnes. Ce type d'organisation est justifié par plusieurs arguments. D'une part, désectoriser une équipe d'une trentaine d'assistants sociaux, auxquels il faut ajouter les autres travailleurs sociaux (éducateurs spécialisés, conseillères en économie sociale et familiale...) et le secrétariat, constitue un projet difficile à mettre en œuvre, tant du point de vue de la gestion que de l'animation de l'équipe. En outre, cette forme de désectorisation réintroduit un ancrage territorial, dont certains responsables de circonscription ont souligné l'intérêt lorsqu'il s'agit de travailler en partenariat avec d'autres acteurs locaux. Ce point sera plus particulièrement abordé dans le chapitre 8.

On relève que différents types d'organisation peuvent coexister dans une même « circonscription d'action sociale » : ici, une commune découpée en trois grands quartiers, dont l'un seulement est organisé selon le modèle désectorisé ; là, une circonscription composée de deux communes, dont la plus petite est complètement désectorisée, tandis que la plus grande continue d'être gérée selon le modèle sectorisé.

- ***Du point de vue des conseils généraux***

L'investissement des conseils généraux et de leurs administrations centrales dans ces questions d'organisation locale apparaît inégal. A notre connaissance, seul le conseil général de l'Essonne et celui du Val-de-Marne ont délibéré sur ces questions. Dans l'Essonne, la question de la sectorisation n'a pas été abordée en tant que telle, mais seulement comprise comme le moyen de renouveler les conditions d'accueil des usagers. Face aux problèmes posés par les permanences surchargées et les délais de rendez-vous trop longs, le choix a été fait d'organiser un accueil désectorisé, sans rendez-vous, les personnes devant être accueillies au fur et à mesure qu'elles se présentent. L'organisation du suivi des « usagers », pour lesquels une réponse immédiate et/ou ponctuelle n'est pas suffisante, est laissée à la discrétion des responsables de circonscription. Ce choix est très récent puisque début 2005, il se trouvait en cours d'application localement.

La position du conseil général du Val-de-Marne en faveur de la désectorisation demeure, quant à elle, très explicitée. Le conseil général s'est prononcé en 2002 sur un accueil désectorisé et a placé très clairement la désectorisation de l'accompagnement des usagers

comme horizon à atteindre. On en veut pour preuve l'introduction du rapport, sur la base duquel le conseil général a délibéré (cf. annexe 6), et dans lequel sont présentées les « évolutions identifiées comme nécessaires » :

« ... aujourd'hui, la plupart des circonscriptions sont divisées en « secteurs », et à chacun d'eux est affecté un assistant social. Demain, l'organisation évoluera vers un travail concerté de plusieurs professionnels intervenants sur un même territoire, qui pourra être une commune, un quartier, voire un espace intercommunal. » (CONSEIL GENERAL DU VAL-DE-MARNE, 2002a, p. 1)

Les conseils généraux de la Seine-et-Marne et des Yvelines, qui se sont prononcés très explicitement sur le découpage et l'organigramme du niveau des « circonscriptions », comme nous l'avons exposé précédemment, ont laissé les questions d'organisation locale de l'accueil et du suivi des usagers à la discrétion des responsables de circonscription. Les conseils généraux de la Seine-Saint-Denis et des Hauts-de-Seine ne se sont pas non plus prononcés sur le sujet – même s'il existe des orientations assez nettes au sein des directions, soit en faveur de la déssectorisation de l'accueil et du suivi, soit en faveur de la déssectorisation de l'accueil uniquement.

- ***Du point de vue des « circonscriptions »***

Dans tous les cas, au responsable de circonscription revient la tâche de répartir les charges de travail, d'organiser l'accueil et le suivi des usagers en suivant les directives du conseil général lorsqu'elles existent. Il doit aussi, le cas échéant, définir les secteurs. Localement, les arguments avancés dans le choix de telle ou telle option sont multiples. On peut énumérer les principaux, sachant que certains sont davantage mis en avant que d'autres selon les lieux et les personnes.

Un premier argument tient à la prise en compte des souhaits des équipes d'assistants sociaux. Ainsi, les responsables de « circonscription » nous ont présenté, de façon récurrente, le volontariat des équipes comme une condition indispensable à un projet de déssectorisation. Un deuxième type d'argument relève de considérations pratiques, qui peuvent encourager tout aussi bien le choix d'une organisation sectorisée ou déssectorisée. En particulier, la répartition de la charge de travail s'effectue différemment dans les deux cas. Dans le modèle d'organisation sectorisé, il s'agit de découper la circonscription en secteurs de « poids » égal, ce poids étant apprécié notamment à l'aide d'indicateurs statistiques (en fonction du nombre de RMistes par exemple). Dans le modèle d'organisation déssectorisé, il s'agit cette fois de répartir les dossiers, certains « pesant » plus lourd que d'autres. Mais comment mesurer la

charge de travail représentée par le montage et le suivi d'un dossier RMI, d'un FSL⁸⁰, ou encore d'une action de protection de l'enfance ? La tâche est d'autant plus ardue que cette charge peut varier selon les méthodes et les approches des assistants sociaux eux-mêmes. Dès lors, l'impossibilité d'identifier des secteurs équivalents peut être avancée comme un argument justifiant la déssectorisation, de même que les difficultés rencontrées pour envisager une répartition équitable du travail peuvent être avancées comme un frein puissant à la déssectorisation. Dans le même ordre de considérations pratiques, la gestion des postes non pourvus et des absences de toutes sortes est apparue de façon récurrente comme un argument en faveur de la déssectorisation. On imagine aisément qu'il est plus facile de répartir le travail relevant du poste vacant dans une organisation déssectorisée. Ainsi, on nous a rapporté le cas de la déssectorisation d'une petite circonscription, au départ dans le cadre de trois « grands secteurs » correspondant à trois grandes cités d'habitat social, qui ont été progressivement réunis pour faire face à la vacance plus ou moins temporaire de l'un ou l'autre poste. C'est suivant des considérations essentiellement « pratiques » que la circonscription a été progressivement complètement déssectorisée.

Un troisième type d'argument tient au projet d'action sociale lui-même. Le travail en partenariat avec les autres acteurs locaux a été présenté comme étant plus ou moins facilité par l'une ou l'autre organisation selon les lieux et les points de vue. Il en est de même de la possibilité de mettre en place un travail collectif avec les usagers (groupe de bénéficiaires du RMI par exemple) ou encore le montage de projet de prévention (groupe de parole sur la parentalité ou sur la maltraitance par exemple). Un argument qui fait consensus chez les partisans du modèle déssectorisé tient à la possibilité de faire intervenir plusieurs assistants sociaux sur un même territoire, voire autour du cas d'un même usager. Selon les responsables de « circonscription » qui l'ont évoqué, l'intérêt de ce « partage des dossiers » entre les travailleurs sociaux revêt soit une portée générale, le modèle sectorisé faisant alors figure d'archaïsme, soit une portée plus limitée à certaines configurations locales. Ainsi, un responsable a mis en avant l'intérêt de multiplier les intervenants sur un même immeuble dans le cadre de regroupements de familles – d'origine africaine en l'occurrence – autour d'une même cage d'escalier. On note que dans cette circonscription, la déssectorisation est organisée en « grands secteurs », qui ont été construits de manière discontinue, afin de répartir la charge de travail équitablement et « *de façon à ce que gens qui ont des quartiers très lourds aient aussi des espaces moins lourds* ». On note qu'il s'agit autant de répartir les charges de travail,

⁸⁰ FSL : Fond solidarité pour le logement.

que de permettre aux assistants sociaux d'intervenir également sur des espaces moins défavorisés. Cette nécessité de diversifier les terrains d'action pour les assistants sociaux qui travaillent dans les contextes les plus durs a été évoquée par plusieurs responsables. Il ne s'agit pas seulement de « changer d'air » mais de sortir du travail en urgence et de l'accompagnement de familles en très grandes difficultés. Enfin, les tenants du modèle déssectorisé ont souligné que ce type d'organisation favorisait le travail en équipe des assistants sociaux.

Ces questions d'organisation de l'accueil et du suivi des usagers, selon le principe d'une sectorisation de l'espace ou non, peuvent apparaître à première vue purement fonctionnelles. Il est vrai qu'elles sont investies de façon inégale selon les lieux et les acteurs. Il s'est aussi avéré que les arguments relevés au cours des entretiens ne recouvrent que partiellement ceux relatifs à la relation travailleur social/usager et au projet d'action social lui-même, et qu'ils tiennent tout autant à des questions très concrètes d'organisation. On peut certes voir là un appauvrissement du débat et des ambitions pour l'action sociale. On peut aussi considérer que la réalité de terrain s'est imposée, qui témoigne de l'importance des questions d'organisation et de répartition du travail dans un contexte où les postes d'assistant social ne sont pas tous pourvus et où les situations d'urgences sociales sont fréquentes.

4.2. Points d'accueil uniques ou multiples ?

La question du nombre de point d'accueil et de leur répartition sur le territoire de la « circonscription », autrement dit l'ancrage spatial du service d'action social, se pose différemment dans les « circonscriptions » aux marges de l'agglomération, composées de plusieurs communes d'une part, et dans celles composées d'une ou deux communes très denses d'autre part. Dans la première configuration, l'accueil (permanences et rendez-vous) se répartit selon un schéma classique entre le siège et des locaux mis à disposition dans la plupart des communes par les municipalités concernées. Ce schéma peut être partiellement remis en cause, par la déssectorisation de l'accueil, lorsqu'il se trouve, dans le même mouvement, centralisé au siège. Dans les communes urbaines les plus denses, deux grands types d'implantation apparaissent : soit les usagers sont reçus uniquement au siège, soit d'autres points d'accueil sont mis en place, notamment dans les grands quartiers d'habitat social, dans des locaux qui relèvent soit du conseil général, soit de la mairie. Ces points d'accueil peuvent être de simples lieux de permanences, ouverts quelques demi-journées par semaine seulement, ou bien le lieu de travail *quasi* permanent des assistants sociaux. Certains

de ces locaux sont partagés avec d'autres acteurs locaux (partenaires associatifs, travailleur social de la CAF par exemple).

L'oscillation observée localement entre les deux types d'ancrage territoriaux des services d'action sociale, centralisé au siège de la circonscription ou diffus, dépend pour une part de la disponibilité des locaux, des relations qui ont pu s'établir ou non avec les municipalités. Elle dépend également des choix généraux en matière d'organisation du suivi et de l'accompagnement des usagers, effectués soit localement, soit au niveau du conseil général. Elle peut aussi témoigner d'un positionnement par rapport aux difficultés de mobilités constatées chez les personnes touchées par la précarité⁸¹. Ces difficultés peuvent être liées au manque de ressources financières comme, par exemple, à l'absence de véhicule motorisé. Toutefois, dans un contexte urbain dense tel que celui de l'agglomération parisienne, si ces difficultés peuvent peser dans la recherche d'un emploi, elles jouent relativement peu lorsqu'il s'agit de se rendre au siège de la circonscription d'action sociale, dans la commune de résidence de l'intéressé ou dans la commune voisine. Les difficultés à se déplacer, telles qu'elles nous ont été présentées par les travailleurs sociaux rencontrés, tiennent davantage à un repli sur l'espace domestique, qui a été particulièrement souligné concernant les femmes. Plus généralement, ces mêmes travailleurs sociaux ont souligné la difficulté qu'ils avaient à rentrer en contact avec la frange de la population la plus touchée par la précarité sociale. L'attitude à tenir face à la mobilité réduite d'une frange de la population donne lieu à des positionnements aussi tranchés que ceux relatifs à la sectorisation. Compte tenu des difficultés de mobilité, doit-on aller au plus près des populations et mettre en place plusieurs lieux de permanences dans les quartiers ? ou bien profiter de ces visites chez l'assistante sociale pour faire sortir les gens de leur quartier ?

D'autres arguments complètent la justification de l'une ou l'autre orientation. Le projet d'action sociale lui-même est parfois avancé, en particulier pour justifier de l'intérêt d'une multiplication des points d'ancrage. Ces derniers faciliteraient, voire seraient indispensables, à la mise en œuvre d'actions de prévention et de développement social local. Un responsable de circonscription présente ainsi les intérêts d'un ancrage de son service dans une « mairie annexe » et dans une cité d'habitat social de la commune, en citant successivement la proximité à la population, l'allègement de l'accueil au siège qui reçoit déjà 60 à 70 personnes par jour et la visibilité donnée à la circonscription, par la co-localisation

⁸¹ Autant, en préparant les entretiens, nous avons surestimé les choix concernant la question des secteurs, autant nous avons sous-estimé ce positionnement.

avec des services municipaux dans la mairie annexe, et avec l'équipe du GPV (Grand projet de ville) dans la cité. Enfin, parmi les freins à la multiplication des lieux d'accueil, les problèmes d'insécurité que les assistants sociaux peuvent rencontrer ont souvent été évoqués.

On ne saurait clore ce chapitre sans mentionner les expériences de « guichets uniques » mis en place dans certaines villes. Ces structures visent à réunir dans un même lieu plusieurs partenaires intervenants dans l'action sociale – donc plusieurs interlocuteurs du point de vue des usagers. Peuvent ainsi être concernés les services du conseil général (action sociale, club de prévention...), le CCAS de la ville, la mission locale, la CAF, des associations, etc. L'intérêt de ce type de structures, du point de vue des travailleurs sociaux, est d'améliorer la coordination des actions mises en œuvre ; du point de vue des destinataires de l'action sociale, il s'agit de réduire autant que possible le nombre d'interlocuteurs, de pouvoir bénéficier de réponses moins segmentées selon les différents dispositifs auxquels chacun peut avoir droit et en cela, plus efficaces. Il n'est pas question ici de rentrer dans les débats concernant ce type de structures. D'aucun pourraient objecter qu'une action sociale plus « cohérente » est aussi une action sociale qui laisse moins de marge de manœuvre aux stratégies individuelles des usagers, pour utiliser les dispositifs selon leur dessein propre, même s'il va à l'encontre des projets d'insertion des professionnels de l'action sociale... Du point de vue des professionnels de l'action sociale, ces structures apparaissent souvent très motivantes, ne serait-ce que par le volontarisme des politiques et des institutions dont elles témoignent. L'engagement de ces institutions n'est effectivement pas évident. Ainsi, nous a-t-on fait le récit de la genèse d'une structure de ce type. L'initiative venait de la ville concernée. Elle a été, dans un premier temps, vivement rejetée par le conseil général, ce rejet étant interprété par notre interlocuteur comme une crainte du département de perdre son identité, d'autant plus que la proposition avait été faite dans le contexte des débats précédents les lois de décentralisation de 2004, au cours desquels on se demandait quel était « l'échelon de trop ». Le projet a été finalement accepté, et le conseil général a même proposé à une autre ville de s'engager dans cette voie. Cette fois, c'est la commune qui a refusé, craignant, entre autres, de voir son service social assimilé à celui du conseil général... Du point de vue institutionnel, ce type de structure comporte donc, dans une certaine mesure, le risque d'une perte de visibilité, voire d'identité. On entrevoit ici les difficultés que les institutions peuvent avoir à se positionner les unes vis-à-vis des autres, et la concurrence qui en naît.

*

*

*

Le dessin des maillages administratifs dans lesquels est mise en œuvre l'action sociale départementale relève, pour une part, incontestablement de logiques gestionnaires. En témoigne notamment l'attention portée au poids démographique des « circonscriptions » d'action sociale, ou les arguments justifiant tel ou tel modèle d'organisation locale. Néanmoins, on ne peut réduire les logiques de découpages à ces seules dimensions. Entrent en compte des logiques politiques, qui s'expriment en particulier dans le choix des départements de caller les découpages sur le maillage cantonal, ou sur le tracé des intercommunalités, ou encore, sur aucun des deux. Se trouve ici en jeu la visibilité de l'action du conseil général en matière d'action sociale. Transparaissent également des choix assumés en matière de mise en œuvre de l'action sociale, particulièrement visible au sujet de la question de la sectorisation. Le modèle de la « polyvalence de secteur » est ainsi apparu traversé par la volonté de renouveler les modes d'intervention des assistants sociaux, soit sous l'impulsion du conseil général lui-même, soit des responsables de circonscription, ou encore des équipes de travailleurs sociaux. Il s'agit maintenant d'observer concrètement dans quelles formes s'incarnent ces principes, à partir de l'exemple du dessin des « circonscriptions d'action sociale ».

CHAPITRE 7.

LE DESSIN DES « CIRCONSCRIPTIONS D’ACTION SOCIALE »

Le chapitre précédent a mis en évidence la variété des options prises par les conseils généraux pour découper leur territoire départemental de façon à mettre en œuvre leur compétence principale, à savoir l’action sociale. Certains départements ont explicité leurs choix à l’occasion des délibérations refondant entièrement l’organisation territoriale de leurs services, d’autres continuent de s’appuyer sur les tracés hérités des DDASS – ce qui en soi, est une option. Se pose alors la question de la traduction dans l’espace de ces différentes logiques. Dans quelles mesures les choix opérés se lisent dans le dessin des mailles, pour donner des configurations notablement différentes ?

On propose dans ce chapitre d’observer de façon systématique comment les logiques de découpages exprimées dans les textes, ou qui sont apparues sous jacentes, façonnent le dessin des mailles des « circonscriptions d’action sociale », découpage commun à l’ensemble des départements – contrairement aux secteurs ou au deuxième niveau intermédiaire observé dans certains départements. L’analyse porte principalement sur les six départements franciliens qui ont fait l’objet d’enquêtes – le Val-d’Oise et Paris sont toutefois intégrés dans les mesures et dans les représentations cartographiques, afin d’avoir une vue d’ensemble du contexte régional. Pour plus de lisibilité, on réunit ici les « unités territoriales » de la Seine-et-Marne, les « espaces territoriaux » des Yvelines ou encore les « maisons des solidarités » de l’Essonne sous la dénomination commune de *circonscription d’action sociale*. On s’intéresse tout d’abord à la taille de ces mailles administratives, qui reflète leur dimension gestionnaire, puis à leurs relations avec les maillages politiques des cantons et des intercommunalités.

1. La taille des mailles, un principe de base du découpage

Le principe du découpage en circonscriptions d'action sociale, exposé dans la circulaire de 1966 (chapitre 6), reposait explicitement sur une logique démographique. Si aujourd'hui les départements ne sont plus contraints par ce texte, ils ne peuvent cependant ignorer cette dimension qui guide, en grande partie, la répartition des agents du conseil général sur le territoire départemental. On a vu que la Seine-et-Marne avait placé le critère démographique au premier rang pour concevoir son découpage en circonscriptions (CONSEIL GENERAL DE LA SEINE-ET-MARNE, 1992a). Ce critère est apparu beaucoup moins déterminant parmi ceux retenus par le conseil général des Yvelines : il s'agit donc d'observer la transcription de ces deux options dans les gabarits des différentes mailles. La question de la taille des mailles ne se limite pas à leur dimension démographique, on peut également la mesurer en nombre de communes, renvoyant au nombre de partenariats à nouer avec les élus locaux et leurs équipes. La maille communale constitue effectivement la cellule de base du découpage en circonscriptions d'action sociale, et n'est transgressée que très exceptionnellement.

1.1. A l'échelon de la région, la forme du maillage épouse celle du gradient de la densité de la population

L'hétérogénéité de la superficie des mailles épouse le gradient régional des densités de façon remarquable (figure VII.1). Ainsi, les circonscriptions d'action sociale composées d'une seule commune sont rassemblées pour la plupart au cœur de l'agglomération, tandis que l'on observe les mailles les plus vastes aux marges de la région. Globalement, le principe de 1966 selon lequel l'action sociale est organisée en circonscriptions de poids démographique équivalents, reste donc vivace. L'étendue de la variation du poids démographique des 170 circonscriptions laisse certes entrevoir des exceptions locales, depuis la circonscription de l'Ile-Saint-Denis qui compte seulement 6 810 habitants, jusqu'à celle correspondant aux XV^e arrondissement qui en totalise plus de 225 000 (tableau VII.1). Cependant, si on retranche les valeurs extrêmes – par exemple le premier et le dernier décile – une limite inférieure et supérieure apparaissent à environ 30 000 et 100 000 habitants. La carte de la figure VII.2, restitue ainsi des circonscriptions d'action sociale aux poids démographiques relativement proches.

This map illustrates the Paris region, highlighting administrative boundaries and population density. The map is color-coded to represent different levels of administrative organization, with red lines indicating the boundaries of the Paris Métropole (Île-de-France). The map shows a high concentration of population in the central urban area, with a significant decrease in density as one moves away from the center. The map also shows the surrounding regions, including the Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, and Val-de-Marne departments. The map is a valuable tool for understanding the spatial organization of the Paris region and the distribution of its population.

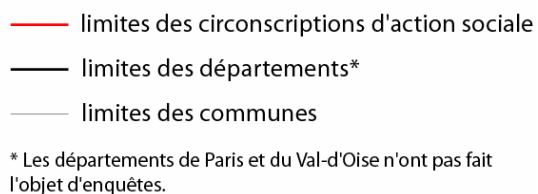


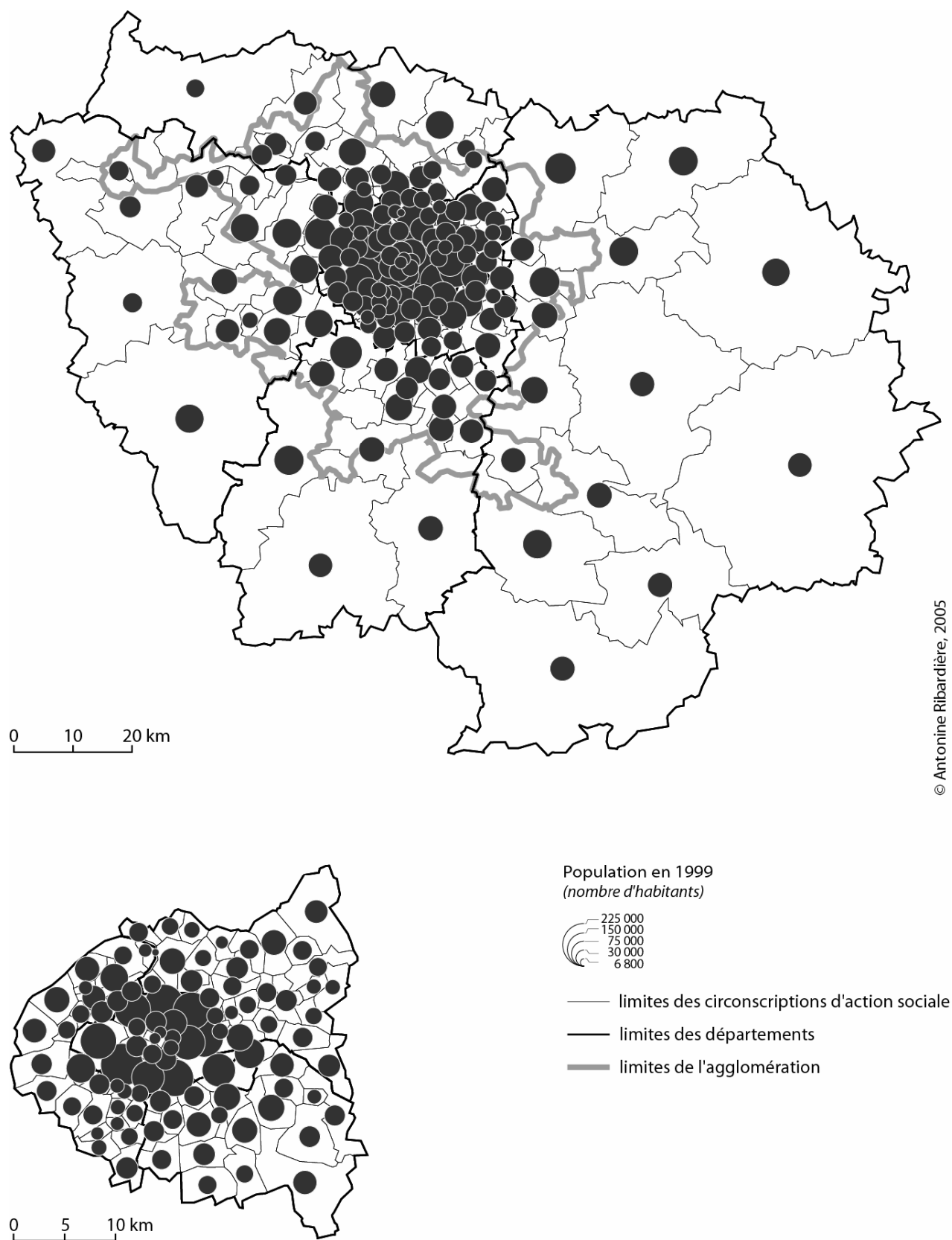
Tableau VII.1 — La taille des circonscriptions d'action sociale en nombre de communes

départements	nombre de communes (ou arrondissements)	nombre de mailles	taille minimum (en nbre de communes)	taille maximum (en nbre de communes)	nombre de mailles mono-communales
75	20	20	1	1	20
92	36	29	1	4	25
93	40	30	1	3	21
94	47	20	1	8	6*
91	196	16	2	45	-
78	262	20	1	47	3
95	185	20	1	63	5
77	514	15	3	93	-
Total	1 300	170	1	93	80

* la commune de Champigny, comptabilisée ici comme une maille mono-communale, est en fait scindée en deux circonscriptions.

Les poids démographiques exceptionnels, qu'ils soient très forts ou très faibles, se rencontrent principalement en proche couronne et à Paris – chaque arrondissement parisien constituant une circonscription d'action sociale. Ainsi, les dix circonscriptions qui rassemblent le plus grand nombre d'habitants correspondent aux dix arrondissements parisiens de plus de 130 000 habitants (les neuf arrondissements périphériques et le XI^e arrondissement). De même, parmi les 19 circonscriptions de moins de 30 000 habitants, seules trois sont situées en grande couronne (deux dans le Val-d'Oise et une dans les Yvelines). Cette opposition entre le centre de l'agglomération, aux mailles hétérogènes, et la grande couronne, aux mailles plus larges et au poids démographique plus régulier, gagne à être précisée à l'échelon de chacun des conseils généraux, auxquels sont déterminés les maillages. Apparaissent alors plusieurs cas de figure.

Figure VII.2 — Population des « circonscriptions d'action sociale »



© Antonine Ribardière, 2005

Sources : Conseils généraux 75, 92, 93, 94, 91, 78, 95 et 77, 2004 ; INSEE, 1999

1.2. Les mailles mono-communales dans les départements du centre

Deux départements de la petite couronne, la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine, se singularisent par le poids démographique globalement faible de leurs circonscriptions d'action sociale – ceci alors même que ces deux départements connaissent des contextes de précarité très différents. En moyenne, les mailles rassemblent un peu moins de 50 000 habitants (tableau VII.2) – même si on en compte quelques-unes regroupant une centaine de milliers de personnes et ce, en raison du poids démographique des communes elles-mêmes telles Montreuil, Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) ou Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine). Ce découpage en circonscriptions de faible poids démographique, a pour corollaire un morcellement des deux départements en une trentaine de mailles, contre une vingtaine dans les départements équivalents du point de vue du poids démographique. Au total, le découpage des deux départements reprend pour une grande part les limites du maillage communal : plus de la moitié des circonscriptions sont « mono-communales » en Seine-Saint-Denis, plus des 2/3 dans les Hauts-de-Seine (tableau VII.1). Cette orientation s'explique-t-elle par les caractéristiques démographiques des communes, ou par le mode de gestion de l'action sociale des communes concernées ? Autrement dit, les circonscriptions mono-communales concernent-elles les communes les plus peuplées et/ou les contextes communaux les plus marqués par la précarité sociale ? Correspondent-elles aux communes auxquelles le département a délégué la mise en œuvre de l'action sociale ?

Tableau VII.2 — La taille des circonscriptions en nombre d'habitants (en 1999)

départements	nombre d'habitants	nombre de mailles	population minimum	population maximum	population moyenne	écart-type	médiane	coefficient de variation
75	2 125 246	20	16 888	225 362	106 262	67 490	111 228	0,64
92	1 428 881	29	21 618	106 367	49 272	22 585	43 663	0,46
93	1 382 861	30	6 810	90 674	46 095	19 000	43 469	0,41
94	1 227 245	20	26 285	114 213	61 362	21 613	55 456	0,35
91	1 134 238	16	52 099	113 771	70 890	16 106	68 447	0,23
95	1 354 304	20	28 812	109 778	67 715	23 340	67 559	0,34
95	1 105 464	20	25 349	93 961	55 273	21 604	50 947	0,39
77	1 193 767	15	61 451	106 258	79 584	14 523	75 102	0,18
Total	10 952 006	170	6 810	225 362	64 424	34 758	57 887	0,54

- **Le choix de la proximité dans les Hauts-de-Seine**

Dans les Hauts-de-Seine, il n'existe pas de relation significative entre le poids démographique d'une commune, et le fait qu'elle constitue à elle seule une circonscription d'action sociale. Certes, le plus souvent les communes les plus peuplées correspondent

chacune à une circonscription⁸² et, en moyenne, le poids démographique des communes constituant à elles seules une circonscription est supérieur à celui des communes appartenant à une circonscription « pluri-communale » (47 346 pour les premières contre 22 294 pour les deuxièmes). Pourtant, le regroupement des communes de taille moyenne, comptant une vingtaine ou une trentaine de milliers d'habitants, est loin d'être systématique. Ainsi, nombre de communes du sud du département, qui rassemblent pourtant moins de 30 000 habitants, forment également une circonscription à elles seules (citons par exemple Vanves, Fontenay-aux-Roses ou le Plessis-Robinson).

Les mailles mono-communales ne correspondent pas non plus de façon systématique aux contextes communaux qui concentrent les plus fortes densités de précarité sociale. Elles correspondent aussi bien à Villeneuve-la-Garenne, qui appartient au groupe des communes touchées par une précarité persistante, qu'aux communes du sud du département précitées, nettement moins marquées par la précarité sociale. Au total, dans les Hauts-de-Seine, les communes de fort poids démographique et celles les plus marquées par la précarité sociale forment, chacune, une circonscription mono-communale ; cependant l'ensemble des communes qui constituent des mailles mono-communales n'entre pas dans l'une ou l'autre de ces deux catégories. On doit ici invoquer l'histoire des lieux, ainsi que des choix politiques locaux et départementaux. On constate en effet que le département francilien le plus riche a fait le choix de conserver un maillage d'action sociale en grande partie directement articulé sur les mairies qu'aucun critère de taille ni de précarité ne semble remettre en cause de façon significative. C'est seulement au niveau du découpage intermédiaire des « unités territoriales » (cf. supra) que les regroupements intercommunaux sont envisagés

- ***Influence de la géographie de la précarité en Seine-Saint-Denis ?***

Dans ce département, les communes de plus de 80 000 habitants correspondent à des mailles mono-communales, ainsi Saint-Denis, Montreuil ou Aulnay-sous-Bois. A l'inverse, exception faite de l'Ile-Saint-Denis, toutes les communes de moins de 20 000 habitants sont regroupées : ainsi, Villetaneuse (11 376 habitants) est gérée avec Pierrefitte-sur-Seine, Dugny (8 641 habitants) et Le Bourget (12 110 habitants) sont regroupées. Comme dans les Hauts-de-Seine, le regroupement des communes d'un poids démographique intermédiaire est variable. En revanche, parmi ces communes de taille intermédiaire, celles correspondant à des

⁸² A l'exception d'Asnières-sur-Seine (75 837 habitants) qui est regroupée avec Bois-Colombes (23 885 habitants).

mailles mono-communales sont les plus marquées par la précarité sociale, ce qu'un rapide dénombrement met en évidence (tableau VII.3).

Tableau VII.3 — Contextes communaux de précarité et taille des circonscriptions d'action sociale, pour les communes de taille intermédiaire en Seine-Saint-Denis (entre 20 000 et 40 000 habitants)

Contextes	nombre de communes appartenant à une circonscription :		total des communes
	mono-communale	pluri-communale	
contextes communaux les plus marqués par la précarité (type 7 et 8, cf. chapitre 1)	7	2	9
autres contextes	2	6	8
total des communes	9	8	17

Ainsi, dans une large moitié ouest du département, la plus marquée par la précarité sociale, la maille mono-communale semble être la règle, à quelques exceptions près. Au contraire, toutes choses égales quant au poids démographique des communes, les regroupements apparaissent plus fréquents dans la moitié est relativement plus épargnée par la précarité. Le fait que dans cette moitié orientale du département, la commune de Clichy-sous-Bois comptant seulement 28 288 habitants constitue une circonscription, semble attester du lien entre le contexte de précarité et la taille des circonscriptions. Cependant, il convient de rester prudent dans cette interprétation. Les acteurs interrogés n'ont jamais relevé cette relation, évoquant davantage l'histoire politique et urbaine locale.

Sachant qu'en Seine-Saint-Denis, un certain nombre de communes gère le service d'action sociale appliqué à son territoire, par le biais d'une convention avec le conseil général, on pourrait être tenté de voir dans ces délégations un facteur favorisant la maille communale. En 2005, huit communes gèrent ainsi le service social : Saint-Ouen, Saint-Denis, Aubervilliers, Pantin, Bobigny, Bagnolet, le Blanc-Mesnil et Aulnay-sous-Bois. La tendance est à la réintégration des services dans ceux du conseil général, comme cela a été le cas pour le service social de La Courneuve, réintégré depuis une dizaine d'années, ou plus récemment celui de Gagny ou encore celui de Montreuil, réintégrées depuis avril 2005. Or, la gestion municipale induit à l'évidence un respect de la maille communale, que l'intégration progressive des services ne semble pas remettre en cause – le fait que ces intégrations ne soient pas concomitantes pourrait aller à l'encontre des regroupements, dans l'hypothèse où de tels regroupements seraient envisagés.

Plus généralement, la scission opérée fin 2004, de la circonscription réunissant Tremblay et Villepinte en deux circonscriptions « mono-communales », irait dans le sens d'une tendance générale à de petites unités.

- ***Peu de lignes directrices dans les délimitations des circonscriptions d'action sociale du Val-de-Marne***

Le découpage du département du Val-de-Marne le place en position intermédiaire, entre les deux autres départements du cœur de l'agglomération et ceux de la grande couronne. Le poids démographique moyen des circonscriptions y est plus élevé que celui observé dans les Hauts-de-Seine ou en Seine-Saint-Denis (tableau VII.2) ; ce poids est aussi moins disparate d'une circonscription d'action sociale à une autre.

Le découpage de la commune de Champigny-sur-Marne en deux circonscriptions distinctes mérite d'être souligné, car il est unique dans la région. Le maillage reprend ici les ruptures du tissu urbain, en distinguant « Champigny-centre » qui correspond au centre ville et au tissu pavillonnaire d'un côté et de l'autre, « le Bois l'Abbé et les Mordacs » formés de grandes cités d'habitats collectifs. Les deux circonscriptions comptent respectivement 50 000 et 25 000 habitants environ. Ce découpage de la commune semble enregistrer un état de fait, renforcé par la configuration de la ville, très étendue et marquée par deux tissus urbains distincts nettement séparés par la route nationale 4 – comme nous l'a exposé le responsable d'action sociale en commentant la carte topographique affichée sur un mur de son bureau. Dans un premier temps, la circonscription couvrait l'ensemble de la commune ; rapidement « l'annexe » de la circonscription, située dans le quartier du Bois l'Abbé, s'est transformée en circonscription à part entière. Le récent départ du responsable de la circonscription des Hauts-Champigny aurait pu être l'occasion de réunir les deux services, tout en maintenant l'ancrage des services départementaux dans les deux sites. En effet, la configuration actuelle apparaît mal comprise par les partenaires municipaux, qui doivent s'adresser à deux responsables pour ce qu'ils considèrent comme étant un même service. Finalement, le projet de fusion n'a pas abouti, et le découpage en deux circonscriptions perdure.

En dehors du cas de Champigny, on compte cinq circonscriptions mono-communales : celles d'Ivry, de Vitry-sur-Seine, d'Alfortville, de Créteil et de Villejuif. La combinaison du poids démographique et du contexte communal de précarité traduit bien les spécificités des communes concernées, qui ont à la fois un poids démographique élevé et des populations fortement touchées par la précarité sociale. En effet, parmi les 11 communes de plus de 30 000 habitants du département, seules les communes les plus marquées par la précarité

sociale constituent des circonscriptions d'action sociale mono-communales – ou infra-communales dans le cas Champigny. Le cas de Villejuif s'écarte un peu de ce modèle, son niveau de précarité est plus faible et elle ne regroupe qu'à peine 50 000 habitants. Pour autant, jamais les communes cossues du Val-de-Marne ne forment à elles seules une circonscription, même si elles comptent plus de 50 000 habitants (Maisons-Alfort ou Saint-Maur-des-Fossés, par exemple).

1.3. Les modèles observés en grande couronne

Les écarts de taille des circonscriptions qui couvrent la grande couronne s'ordonnent de façon relativement cohérente lorsqu'on les considère à l'intérieur d'un même département.

- ***Des poids démographiques réguliers pour les circonscriptions d'action sociale de la Seine-et-Marne et de l'Essonne***

A l'opposé des départements de la petite couronne, morcelés en un grand nombre de circonscriptions au poids démographique variable, le département de la Seine-et-Marne est découpé en mailles d'un poids démographique plus élevé (cf. tableau VII.2), la plus petite circonscription rassemblant un peu plus de 60 000 habitants (unité territoriale de Chelles). Du point de vue du poids démographique des circonscriptions, le maillage de la Seine-et-Marne est aussi le plus régulier de tous (coefficient de variation des poids démographique de 0,16 cf. tableau VII.2). On retrouve ici la trace de l'attention portée en 1992 à l'égalité démographique des mailles (CONSEIL GENERAL DE LA SEINE-ET-MARNE, 1992a). Etant donné les variations de densité qui existent entre la moitié occidentale du département, en grande partie incluse dans l'agglomération parisienne, et la frange orientale, majoritairement rurale, l'hétérogénéité de la « taille » des mailles renvoie ici davantage au nombre de communes regroupées. Selon ce critère, les plus petites circonscriptions rassemblent trois ou quatre communes seulement (circonscription de Chelles ou de Pontault-Combault), les plus vastes réunissent plusieurs dizaines de communes : 66 pour la circonscription de Nemours, 93 pour celle de Provins.

Considéré sous l'angle de la taille des maille, les caractéristiques du maillage de l'Essonne apparaissent assez proches de celles du maillage de la Seine-et-Marne. Celui-ci combine une relative régularité du poids démographique des mailles, au regard de ce qui est observé dans les autres départements avec des écarts importants dans le nombre de communes qui compose chaque maille. Certaines circonscriptions regroupent uniquement deux communes, comme celle de Draveil/Vigneux-sur-Seine ou celle de

Savigny/Morsang-sur-Orge ; à l'opposé celle d'Etampes en réunit 45. Ces différences tiennent essentiellement aux disparités des poids démographiques des communes de l'Essonne. Aucun lien n'apparaît entre la taille des mailles et la géographie de la précarité sociale.

- ***Des ajustements des périmètres des circonscriptions sur ceux des « points chauds » dans les Yvelines***

Dans le département des Yvelines, la régularité du poids démographique des mailles apparaît très clairement gauchie par la prise en compte des contextes communaux les plus défavorisés du département. Ainsi, la nécessité de faire du « *sur-mesure social* » en direction des territoires les plus défavorisés d'une part, et pour les communes moins marquées par la précarité sociale, les inconvénients à être associées à ces territoires d'autre part, soulignés dans le rapport du conseil général relatif à l'organisation territoriale de l'action sociale, se traduisent très directement dans le découpage en circonscription (CONSEIL GENERAL DES YVELINES, 1996). Les trois communes repérées comme les plus marquées par la précarité sociale, c'est-à-dire Trappes (28 812 habitants), Les Mureaux (31 739 habitants) et Mantes-la-Jolie (43 672 habitants) forment chacune une circonscription. Chanteloup, marquée par une précarité sociale massive et qui compte à peine 10 000 habitants, ne constitue pas une circonscription à elle seule tout en faisant néanmoins l'objet d'une attention particulière : la circonscription dont elle dépend est de taille modeste (44 650 habitants) et la commune bénéficie sur son territoire d'un « pôle de proximité », prévu pour renforcer localement la présence du service départemental (CONSEIL GENERAL DES YVELINES, 1996). On a là quatre circonscriptions parmi les cinq du département, qui concentrent moins de 45 000 habitants – la cinquième étant celle de Maurepas, laquelle réunit 43 communes, rurales pour la plupart. L'hétérogénéité du poids démographique des circonscriptions tient ainsi en grande partie à la petite taille de celles qui correspondent aux communes concentrant les situations de précarité sociale. Au total, considéré du point de vue de la taille des mailles, le découpage des Yvelines est doublement irrégulier – à la fois par la population réunie et par le nombre de communes regroupées.

Il faut enfin noter l'option singulière qui a été retenue pour Versailles : la commune est découpée en deux parties, chacune rattachée à un groupe de communes voisines. Les acteurs rencontrés n'ont pas conservé la mémoire des raisons de ce choix. L'argument avancé selon lequel les 85 726 habitants de la commune seraient trop nombreux pour relever d'un même espace territorial, ne tient pas vraiment au regard du résultat du découpage : les deux

parties de Versailles relèvent de mailles comptant entre 80 000 et 90 000 habitants⁸³. Le rapport de 1996 justifie ce découpage, par rapport aux communes environnantes :

« A Versailles, la logique d'agglomération est privilégiée. La ville est divisée en deux secteurs, auxquels s'ajoutent les communes voisines naturellement tournées vers le chef lieu du Département. » (CONSEIL GENERAL DES YVELINES, 1996, p. 7)

Au total, dans les Yvelines, la solution d'une circonscription d'action sociale mono-communale n'a été envisagée que dans le cas de communes particulièrement marquées par la précarité, bien que celles-ci aient un poids démographique modéré.

- **Le modèle de la maille centrée**

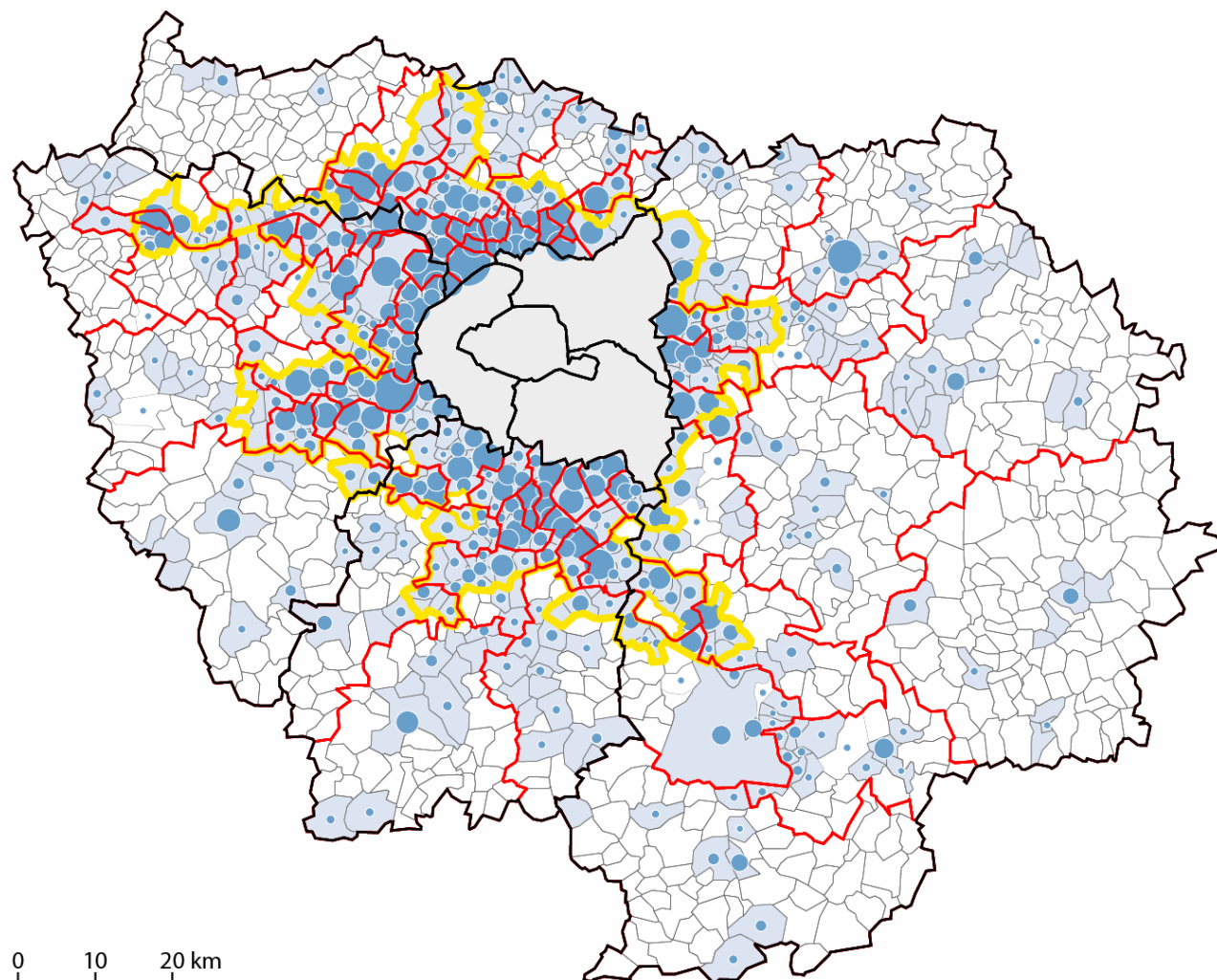
Nous avons souligné la prégnance du maillage communal dans les délimitations des circonscriptions d'action sociale des départements de la petite couronne, celles-ci pouvant être corrigées par les niveaux de précarité. Plus de la moitié des circonscriptions correspondent au territoire d'une seule commune et les circonscriptions pluri-communales ne réunissent que quelques communes. En grande couronne, la règle est, au contraire, que chaque circonscription d'action sociale réunisse un grand nombre de communes. On précise suivant quelles logiques ces vastes mailles ont été dessinées.

La dénomination des circonscriptions donne un premier indice (figure VII.1) : on parle ainsi de « l'espace territorial de Rambouillet », de « l'unité territoriale de Montereau » ou de celle de Provins. Cela suggère que ces mailles ont un centre, et que la circonscription a été conçue dans une logique de polarisation. Hors de la zone dense de l'agglomération, on trouverait ainsi un maillage régulier, centré sur les pôles urbains, suivant les règles les plus banales de la centralité urbaine.

La carte de la figure VII.3 qui identifie les communes urbaines et leur poids démographique, permet de repérer quelques cas exemplaires d'ajustements sur la centralité urbaine, avec les circonscriptions d'action sociale de Meaux ou de Provins, par exemple. Au total, toutes les circonscriptions de la frange orientale de la Seine-et-Marne, de Meaux à Nemours, celle d'Etampes en Essonne, et celle de Rambouillet dans les Yvelines correspondent à ce modèle d'une maille centrée sur un pôle urbain.

⁸³ La population est estimée d'après le croisement entre le découpage en IRIS 2000 et les cartes fournies par le Conseil Général des Yvelines.

Figure VII.3 — Les « circonscriptions d'action sociale » centrées sur un centre urbain en périphérie



Population en 1999 des communes de plus de 2 000 habitants
(nombre d'habitants)



— limites des circonscriptions d'action sociale

— limites des départements

— limites de l'agglomération

■ communes urbaines

■ communes rurales

Sources : Conseils généraux 75, 92, 93, 94, 91, 78, 95 et 77, 2004 ; INSEE, 1999

Comme on pouvait s'y attendre, le schéma se brouille à proximité de l'agglomération, suivant deux déformations. La première vient de la multiplication de communes urbaines de poids démographiques élevés, à mesure que les densités augmentent. Dans ce contexte, une circonscription peut réunir plusieurs communes de poids démographique équivalent, pouvant chacune prétendre, sur ce critère, à tenir la fonction de centre de la circonscription. Ainsi, au Nord-est de la Seine-et-Marne, la circonscription dite de « Mitry-Mory » aurait pu tout aussi bien avoir pour centre la commune de Villeparisis ou encore, celle dite de « Chilly-Mazarin » au nord de l'Essonne, sur le territoire de laquelle la ville de Longjumeau compte davantage d'habitants que la commune éponyme de Chilly. Dans ce dernier exemple, c'est la disponibilité des locaux qui a déterminé le centre de la maille, auparavant basé à Longjumeau. La recherche de nouveaux locaux a conduit à établir le service départemental dans la ville voisine de Chilly. La deuxième déformation provient du « décentrage » géométrique de la commune qui donne son nom à la maille. Ainsi, les gradients de densité font que les villes ont généralement un poids démographique d'autant plus grand qu'elles se situent à proximité de l'agglomération. Dès lors, la commune éponyme de la circonscription a tendance à se trouver décentrée par rapport à l'ensemble du territoire couvert par la circonscription. C'est le cas, par exemple, des circonscriptions de Mitry-Mory (Seine-et-Marne), de Combs-la-Ville ou de Mennecey dans l'Essonne.

D'autres écarts au modèle de la maille centrée sur un pôle sont repérables, qui relèvent de logiques plus locales. Ainsi, le dessin des deux circonscriptions de Mantes-la-Ville et de Mantes-Couronnes paraît déterminé autant par la répartition des densités que par le traitement spécifique réservé à la ville de Mantes-la-Jolie.

Un cas de figure, à l'opposé du modèle de la maille centrée, peut être identifié, quand certaines circonscriptions se trouvent en quelque sorte dépourvues d'un centre capable de polariser les communes réunies. Ainsi, la circonscription de Tournan-en-Brie en Seine-et-Marne, ou celle de Dourdan en Essonne, ou encore celle de la Queue-lez-Yvelines dans les Yvelines ne comptent aucune ville de plus de 10 000 habitants – La Queue-lez-Yvelines par exemple, comptant à peine 1 844 habitants. Il s'agit donc de mailles recouvrant un espace largement rural, aux marges du tissu urbain. Ce type d'implantation n'induit vraisemblablement qu'une faible visibilité, vis-à-vis des partenaires institutionnels, ce d'autant plus qu'ils ont suivi des options différentes pour leur découpage, d'une part, et vis-à-vis de l'échelon supérieur, c'est-à-dire des directions du conseil général, d'autre part. L'exemple de la circonscription d'action sociale seine-et-marnaise de Tournan est assez

significatif de cette faible visibilité. Alors qu'elle commentait la modification du découpage advenue en 2003 pour prendre en compte le territoire politique de l'agglomération de Melun, et ses répercussions sur le territoire des circonscriptions voisines, l'une des personnes enquêtées estimait sur un ton ironique, que « *la gagnante à tous les coups, c'est Tournan* ». De son point de vue, la dimension politique est indispensable à la réussite de tout projet de redécoupage, et la côte mal taillée de la circonscription de Tournan est en elle-même insuffisante pour motiver une révision.

Les cas des départements du Val-d'Oise et de Paris ne sont pas ici abordés, car ces départements n'ont pas fait l'objet de travaux de terrain spécifiques. On signale simplement que la diversité de la taille des circonscriptions parisiennes épouse celle des arrondissements, les deux maillages se confondant. Le Val-d'Oise apparaît découpé en mailles de taille disparate, même si une logique démographique transparaît clairement, les trois communes les plus peuplées constituant chacune une maille mono-communale.

Pour conclure cette analyse relative à la taille des circonscriptions d'action sociale, on retient que la répartition des densités guide incontestablement le dessin de ces périmètres. A l'échelon régional, on observe ainsi clairement deux modèles, pour lesquels la question de la taille des mailles se pose différemment. En petite couronne, on distingue d'un côté les circonscriptions d'action sociale communales, de l'autre les circonscriptions pluri-communales, toujours limitées à un petit nombre de communes. En grande couronne au contraire, les circonscriptions pluri-communales sont la règle, dessinées sur la base de logiques de polarisation, intégrant éventuellement les répartitions spatiales des situations de précarité sociale (Yvelines). On suppose que les mailles politiques existantes contribuent également à déterminer les tracés, comme l'a fortement suggéré l'étude des rapports établis par les conseils généraux de la Seine-et-Marne et des Yvelines (respectivement 1992a et 1996).

2. Circonscriptions d'action sociale et cantons : l'influence d'un découpage électoral

Pourquoi s'interroger sur les relations entre un découpage administratif, largement méconnu de la population, et un découpage électoral, en l'occurrence celui des cantons ? Les finalités des deux découpages sont très différentes, leurs temporalités également. Et pourtant, l'assemblée à qui les lois de décentralisation ont confié la compétence de l'action sociale et

toute liberté concernant le tracé des mailles administratives attenantes, est composée d'hommes et de femmes élus chacun dans un canton, dans lesquels résident les électeurs. Les élus se sont engagés auprès de ceux-ci et ils ont donc à rendre des comptes. On a ainsi lu dans le rapport du conseil général de la Seine-et-Marne que le respect de la maille cantonale relevait « *du bon sens* » (CONSEIL GENERAL DE LA SEINE-ET-MARNE, 1992a).

L'action sociale étant un moyen d'action du conseil général, on peut imaginer qu'il est plus facile, pour les conseillers généraux, de rendre compte de leur action lorsqu'il existe une cohérence entre découpage administratif et découpage d'élection et qu'en retour, les élus seront d'autant plus enclins à s'intéresser à l'action sociale, qu'il leur est possible d'en tirer un profit électoral, en valorisant leur action sur le terrain. Cependant, d'autres logiques sont intégrées dans le tracé des limites circonscriptions, telle l'accessibilité ou encore, les partenariats, lesquelles logiques ne peuvent pas toujours s'inscrire dans les mailles des cantons. *A priori*, la question de la relation entre les deux découpages est donc très ouverte, comme en témoignent les réactions de certains de nos interlocuteurs lorsque ce point a été abordé au cours des entretiens. Certains se sont montrés étonnés que l'on puisse s'intéresser à ce découpage, jugé par trop obsolète ; d'autres manifestent leur résignation sur le ton : « *Ah, les élus, si on touche à leur canton !...* ».

2.1. Le canton, une maille électorale controversée

Le canton est aussi ancien que le département. Le principe de cette circonscription remonte à 1789, comme celui des départements. La fonction de ce découpage se limite aujourd'hui à celle de l'élection des conseillers généraux.

Dans certaines élections, comme les élections municipales ou présidentielles, l'espace dans lequel les votes sont agrégés se confond avec l'espace de compétence de l'organe élu, ici la commune, là le territoire national. Ce n'est pas le cas de l'élection des conseillers généraux. La population du département est représentée au conseil général par un représentant de chacun des cantons selon le principe, une maille, un élu, une voix (BUSSI M., BADARIOTTI D., 2004). Cette forme de représentation appelle deux remarques. Premièrement, la légitimité d'un tel maillage implique que chaque canton, réunisse un nombre de personnes sensiblement égal, s'en suit que la superficie des cantons connaît de considérables variations suivant les densités de population, depuis la réunion de quelques dizaines de communes en milieu rural, à une fraction de commune en milieu urbain. En outre, le découpage est amené à évoluer suivant les changements dans la répartition de la population.

Deuxièmement, la représentation de la population passe ici par une médiation du territoire : c'est bien la population d'un canton donné que représente chaque conseiller général. Or, on vient de le souligner, ce territoire n'est pas de même nature suivant les cantons : regroupement de communes entières, commune seule ou portion de communes. Cette variation n'est pas indifférente. Le canton correspond dans certains cas à un espace connu et reconnu, polarisé par le « chef-lieu de canton ». Dans d'autres cas c'est un bout de commune, ou encore deux portions de communes contiguës, en tous cas un territoire bien mal connu des électeurs. Michel Bussi rappelle à quel point ces différences jouent dans les relations entre l' élu et ses électeurs (BUSSI M., BADARIOTTI D., 2004). Dans le cas, où le canton correspond au territoire d'une commune, c'est l'espace « d'agrégation » des votes (le canton) qui tendrait à dominer l'espace de l'assemblée élue (le département) : le conseiller général serait autant, sinon plus, le représentant de son « fief » que le défenseur de l'intérêt général. Dans le cas, où le canton est constitué d'un morceau de commune, l'espace d'agrégation des votes ne recouvrirait aucun sentiment d'appartenance, ce qui engendrerait une relation plus faible entre élu et électeur. En théorie, la part laissée à la prise en compte de l'intérêt général serait ici plus importante. Cependant, l'abstraction du découpage peut aussi conduire à un éloignement des électeurs, qui se manifeste notamment par un fort niveau d'abstention électorale.

On aurait ainsi deux modèle de cantons, correspondant chacun à une forme de médiation du territoire. Certes, cette médiation ne détermine pas à elle seule la relation entre l' élu et les électeurs. Elle tient également à la nature de l'organe élu, plus ou moins reconnue, au mode de scrutin, plus ou moins lisible, à la personnalité de l' élu et à ses choix dans la relation qu'il souhaite instaurer avec ses électeurs, entre défense des intérêts généraux et représentation de ceux-ci et, enfin, à ses autres mandats éventuels. On retrouve les deux modèles de cantons dans les débats sur la pertinence de ce maillage électoral, maille électorale abstraite d'un côté, maille assurant un ancrage territorial des élus de l'autre – le premier modèle s'appliquant plutôt à l'espace urbain, le second à l'espace rural ou périurbain moins dense. Les débats sur la pertinence de la maille cantonale croisent ceux portant sur la nécessité d'élire les dirigeants placés à la tête de ces « nouveaux » territoires que sont les pays et autres communautés d'agglomération. L'opposition entre ce que serait un canton « dépassé » et la « révolution intercommunale » en cours est récurrente. Elle est apparue très clairement dans le rapport de Pierre Mauroy sur la décentralisation (2000), on la retrouve lors des débats au Sénat ou à l'Assemblée sur la question. Cet argumentaire fondé sur l'obsolescence du tracé de la maille cantonale est complété par deux autres angles d'attaque.

La remise en cause de la légitimité démographique des cantons, au regard des disparités de poids démographique effectivement observées, ferait obstacle à une représentation équitable de l'ensemble du département. Le rythme du renouvellement des conseillers généraux, par moitié tous les trois ans, est enfin jugé trop complexe.

Au total, le découpage électoral cantonal très controversé, persiste néanmoins dans sa fonction de médiation entre conseillers généraux et électeurs. Du fait des écarts de densité qui existent dans la région Ile-de-France, les deux modèles de cantons, urbain et rural, ainsi que tous les cas intermédiaires, sont représentés, ce qui nous conduit à élaborer plusieurs hypothèses quant à l'influence de ce découpage sur le dessin des « circonscription d'action sociale ».

2.2. Morphologie des cantons franciliens

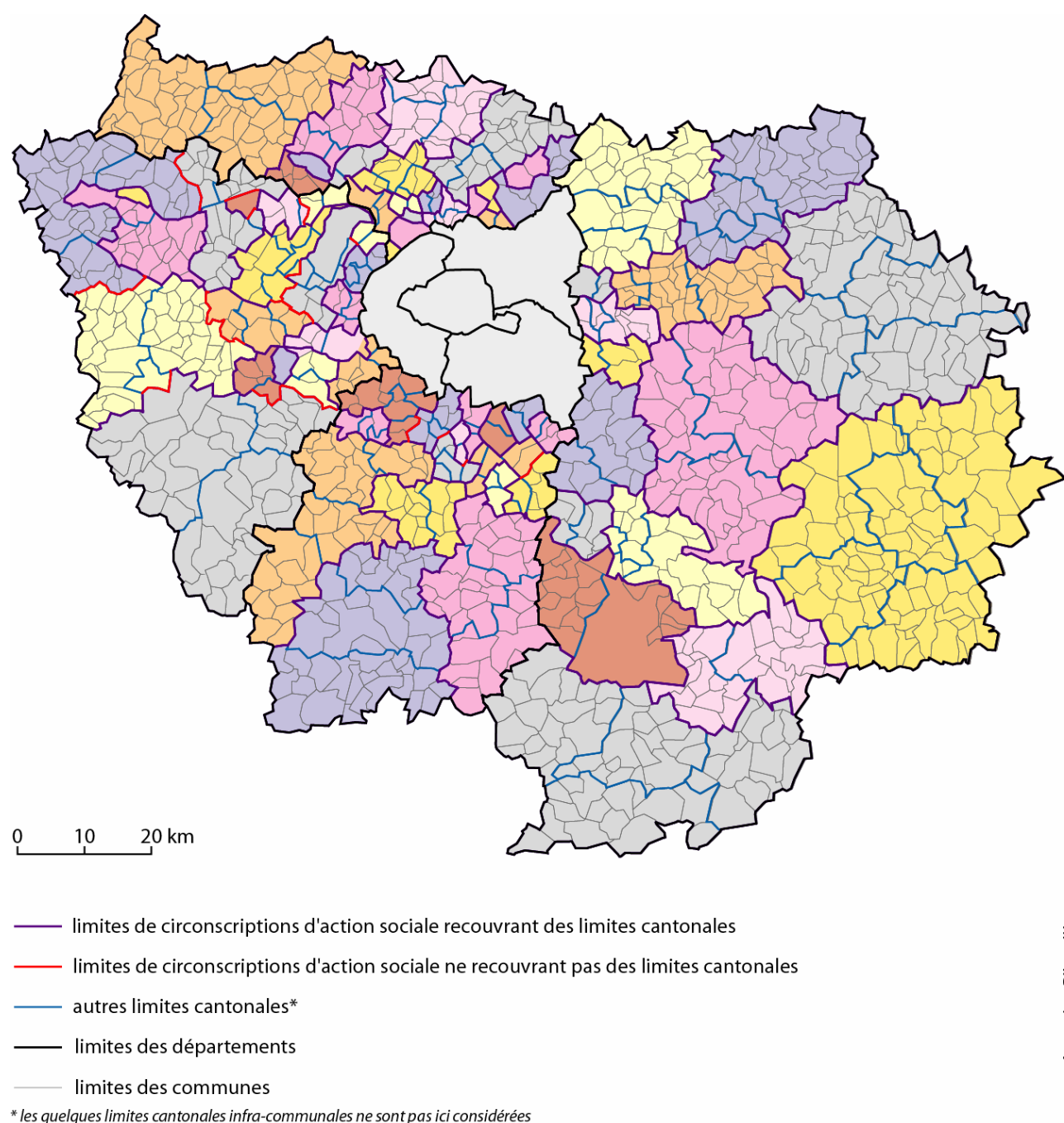
Du fait des écarts de densité et de poids démographique des communes, la diversité des cantons franciliens est extrême.

Les cantons qui bordent la région sont tous composés d'un nombre entier de communes (figure VII.4) : ainsi, par exemple, le canton de La Ferté-Gaucher en Seine-et-Marne réunit 18 communes, celui de Houdan dans les Yvelines en réunit 30. Les centres urbains de la deuxième couronne correspondent à une deuxième configuration, dans laquelle la commune centre est fractionnée en deux, chaque partie étant rattachée à un groupe de communes. Les cantons de Meaux-Nord et Meaux-Sud, ou encore de Melun-Nord et Melun-Sud en Seine-et-Marne, sont construits de cette façon. Le nombre de communes agrégées dans un même canton s'amenuise à mesure que l'on s'approche de la première couronne : ainsi le canton de Maurepas, qui couvre une partie de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, réunit quatre communes ; celui de Chilly-Mazarin, au nord de l'Essonne, en compte trois.

Les cas d'agrégation de communes entières deviennent des exceptions dans les trois départements de la petite couronne, tandis que les configurations se multiplient (cf., par exemple, la carte des cantons de la Seine-Saint-Denis, annexe 10). Un certain nombre de cantons peuvent être désignés comme « communaux », puisque leur territoire correspond à celui d'une seule commune : c'est le cas des cantons de Bagnolet ou de Sevran en Seine-Saint-Denis, de Chennevières dans le Val-de-Marne ou encore de Saint-Cloud dans les Hauts-de-Seine. D'autres cantons sont composés d'une fraction de communes au poids démographique plus important : ainsi, Montreuil est découpée en trois cantons,

respectivement Montreuil-Est, Montreuil-Nord et Montreuil-Ouest. Certaines de ces fractions de communes sont associées à des fractions d'autres communes, ou à une autre commune entière, voire aux deux. On aborde ici les configurations les plus complexes. Ainsi, le canton nommé « Saint-Denis-Sud » regroupe une fraction de Saint-Denis, une fraction de Saint-Ouen et la commune de l'Ile-Saint-Denis.

Figure VII.4 — Limites des « circonscriptions d'action sociale » et limites cantonales en grande couronne (2004)



Pour résumer, on peut distinguer trois cas de figures :

- le canton « pluri-communal », composé d'un groupe de communes
- le canton « communal », composé d'une seule commune
- le canton « infra-communal », dont les limites s'affranchissent des frontières communales.

2.3. Influence du découpage cantonal sur celui des circonscriptions d'action sociale : hypothèses

Les correspondances entre découpage cantonal et découpage territorial de l'action sociale peuvent prendre deux formes principales : soit la confusion des mailles des deux découpages, soit leur emboîtement – dans le sens où une circonscription d'action sociale est composée d'un nombre entier de cantons, puisque le plus souvent, le poids démographique des cantons est moindre que celui des circonscriptions d'action sociale. Dans les deux cas, les découpages sont considérés comme cohérents, puisqu'un canton relève d'une seule circonscription.

On peut penser que les délimitations des cantons infra-communaux de la première couronne n'ont aucune influence sur le dessin des mailles de l'action sociale, puisqu'en règle générale, le maillage en circonscriptions d'action sociale ne s'affranchit pas des limites communales. On pourrait concevoir que la réunion de deux fractions de communes incite à la formation d'une circonscription regroupant ces deux communes, mais ce serait oublier que les cantons infra-communaux sont, par définition, caractéristiques des zones les plus denses, ce qui rend peu probable la réunion de deux communes dans une même circonscription d'action sociale. En revanche, rien ne permet a priori d'exclure l'hypothèse selon laquelle un canton communal puisse inciter à la formation d'une circonscription d'action sociale communale.

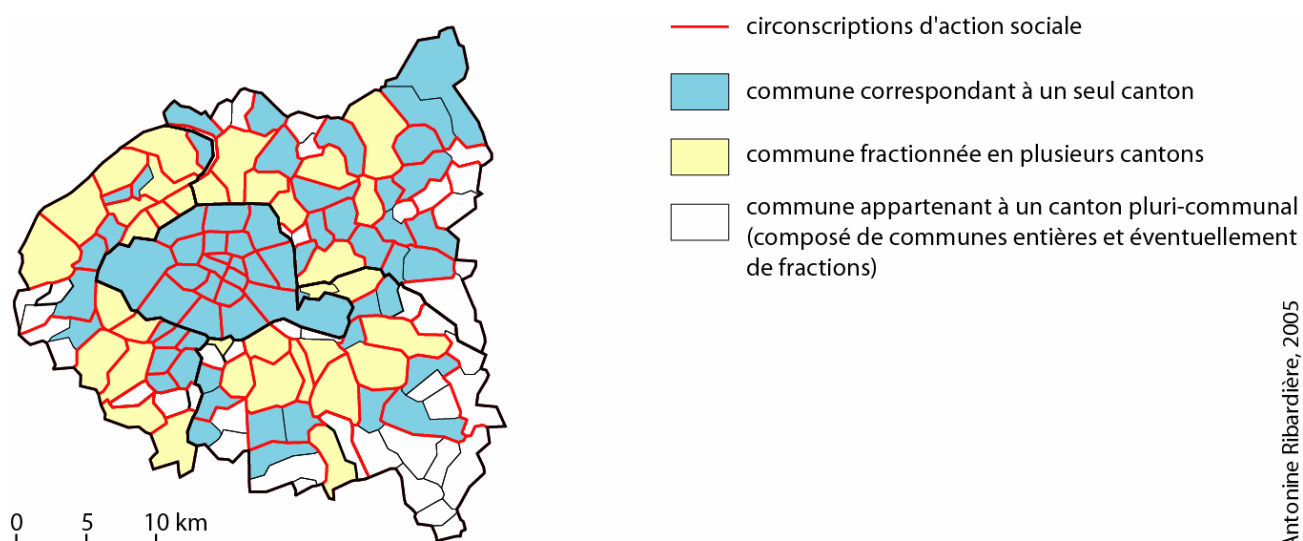
La configuration dans laquelle l'influence du maillage cantonal peut jouer avec le plus de force sur le découpage des circonscriptions d'action sociale est celle des cantons « pluri-communaux » caractéristiques de la grande couronne. On oppose ainsi le cas des communes appartenant au même canton et réunies dans la même circonscription d'action sociale, au cas où le canton est à cheval sur plusieurs circonscriptions. De façon très caricaturale, dans le premier cas, le conseiller général peut s'adresser à « sa circonscription », alors que dans le second, il doit nouer des relations avec plusieurs équipes.

2.4. Le canton invisible dans les « circonscriptions » de la petite couronne

La carte de la figure VII.5 permet de comparer la situation des communes dans les deux découpages, et les tableaux VII.4, VII.5 et VII.6 précisent l'information pour chacun des trois départements de la proche couronne – la situation de Paris étant simple, cantons et circonscriptions d'action sociale correspondant aux arrondissements. Les communes sont réparties en trois catégories selon le découpage cantonal (infra-communal, communal, pluri-communal) et en deux types selon le découpage des circonscriptions d'action sociale (communal, pluri-communal). Il existe six combinaisons théoriques possibles, soit six types de communes.

On imagine aisément que certaines combinaisons soient davantage fréquentes que d'autres, si l'on se souvient que les deux découpages intègrent une logique démographique. Ainsi, on s'attend à ce que les communes fractionnées en plusieurs cantons correspondent à des circonscriptions communales, ou encore à ce que les communes appartenant à un canton pluri-communal se retrouvent également dans une circonscription pluri-communale. En revanche, le croisement des communes appartenant à des mailles « mono-communales » dans les deux découpages n'est pas véritablement pressenti. On vérifie l'hypothèse d'une relation entre les situations des communes dans les deux découpages, en comparant le nombre de cas *observés* pour chaque combinaison au nombre de cas *théoriques* que l'on serait amené à observer si les deux découpages étaient indépendants.

Figure VII.5 — « Circonscriptions d'action sociale » et position des communes dans le maillage cantonal en petite couronne (2004)



Sources : Conseils généraux 75, 92, 93, et 94, 2004

Tableau VII.4 — Relation entre la morphologie des « circonscriptions d'action sociale » et des cantons, pour les communes de la Seine-Saint-Denis

Communes inscrites dans un canton...		Communes inscrites dans une circonscription d'action sociale...		
		communale	pluri-communale	total
infra-communal	effectif observé	8	-	8
	<i>effectif théorique</i>	4	4	
	pop. moyenne	64 799	-	64 799
communal	effectif observé	11	7	18
	<i>effectif théorique</i>	9	9	
	pop. moyenne	38 369	28 766	34 634
pluri-communal	effectif observé	2	12	14
	<i>effectif théorique</i>	7	7	
	pop. moyenne	17 549	17 163	17 218
total		21	19	40
pop. moyenne		46 455	21 437	34 572

écarts significatifs entre effectif observé et théorique

Tableau VII.5 — Relation entre la morphologie des « circonscriptions d'action sociale » et des cantons, pour les communes des Hauts-de-Seine

Communes inscrites dans un canton...		Communes inscrites dans une circonscription d'action sociale...		
		communale	pluri-communale	total
infra-communal	effectif observé	14	1	15
	<i>effectif théorique</i>	10	5	
	pop. moyenne	60 940	75 837	61 934
communal	effectif observé	10	3	13
	<i>effectif théorique</i>	9	4	
	pop. moyenne	30 886	24 859	29 495
pluri-communal	effectif observé	1	7	8
	<i>effectif théorique</i>	6	2	
	pop. moyenne	21 618	13 546	14 555
total		25	11	36
pop. moyenne		47 346	22 294	39 691

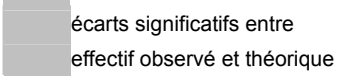
écarts significatifs entre effectif observé et théorique

On s'intéresse dans un premier temps à l'hypothèse selon laquelle un canton « communal » pourrait influencer la construction d'une circonscription d'action sociale « communale ». En Seine-Saint-Denis (tableau VII.4), comme on pouvait s'y attendre, toutes les communes fractionnées en plusieurs cantons constituent chacune une circonscription dans le découpage de l'action sociale. Le poids démographique, en moyenne élevé, de ces communes apparaît déterminer la configuration des mailles dans les deux découpages. De la même façon, l'essentiel des communes appartenant à des cantons pluri-communaux relève de circonscriptions d'action sociale pluri-communales. En revanche, il n'existe pas de relation significative entre les communes formant à elles seules un canton et celles formant à elles seules une circonscription d'action sociale. Parmi le groupe des communes formant des

cantons « communaux », plus que le dessin de la maille cantonale, c'est éventuellement le poids démographique qui guide l'appartenance à une circonscription d'action sociale « pluri-communale » ou « communale », les communes relevant du premier modèle ayant, en moyenne, un poids démographique plus faible que celles relevant du deuxième modèle. Le croisement des deux découpages dans le département des Hauts-de-Seine aboutit à des conclusions identiques (tableau VII.5). Dans le Val-de-Marne (tableau VII.6), l'absence de lien entre les mailles « communales » dans les deux découpages est encore plus net. L'ensemble des communes formant un canton se retrouvent agrégées dans le maillage de l'action sociale. Autrement dit, le dessin des cantons n'influence pas la formation de circonscription d'action sociale mono-communale.

Tableau VII.6 — Relation entre la morphologie des « circonscriptions d'action sociale » et des cantons, pour les communes du Val-de-Marne

Communes inscrites dans un canton...		Communes inscrites dans une circonscription d'action sociale...		
		communale	pluri-communale	total
infra-communal	effectif observé	6	6	12
	<i>effectif théorique</i>	2	10	12
	pop. moyenne	61 648	43 861	52 755
communal	effectif observé	-	13	13
	<i>effectif théorique</i>	2	11	13
	pop. moyenne	-	24 336	24 336
pluri-communal	effectif observé	-	22	22
	<i>effectif théorique</i>	3	19	22
	pop. moyenne	-	12 628	12 628
total		6	41	47
pop. moyenne		61 648	20 911	26 112


 écarts significatifs entre effectif observé et théorique

La correspondance entre les mailles pluri-communales des deux découpages s'avère variable selon les départements. En Seine-Saint-Denis et dans les Hauts-de-Seine, cette correspondance n'est pas la règle. Certes, les cantons de Noisy-le-Grand et de Pierrefitte⁸⁴ en Seine-Saint-Denis correspondent chacun à une circonscription d'action sociale, mais le canton du Raincy se trouve, quant à lui, partagé entre la circonscription de Clichy-sous-Bois d'un côté, et la circonscription réunissant Le Raincy, Villemomble et Pavillons-sous-Bois de l'autre. De même, les quatre communes du canton de Chaville dans les Hauts-de-Seine sont

⁸⁴ Composition des cantons :

- canton de Noisy-le-Grand : Noisy-le-Grand et Gournay-sur-Seine
- canton de Pierrefitte : Pierrefitte-sur-Seine et Villemomble
- canton du Raincy : le Raincy et Clichy-sous-Bois.

réparties dans deux circonscriptions d'action sociale différentes. Les deux découpages concordent davantage dans le Val-de-Marne. Dans ce département, près de la moitié des communes, essentiellement localisées dans la moitié sud du département, appartiennent à des mailles pluri-communales dans les deux découpages. Les circonscriptions de Boissy-Saint-Léger, de Villeneuve-le-Roi ou encore, de Gentilly, sont ainsi composées d'un nombre entier de cantons. Cependant, la concordance entre les deux découpages n'est pas systématique, avec, par exemple, le canton d'Ormesson qui se trouve à cheval sur deux circonscriptions d'action sociale.

Au total, dans les trois départements de la proche couronne, le découpage cantonal ne paraît pas véritablement influencer les contours des circonscriptions d'action sociale.

2.5. L'empreinte inégale de la trame cantonale en grande couronne

Dans la grande couronne, la superposition des limites cantonales et des limites des circonscriptions d'action sociale laisse apparaître des choix très spécifiques, comme on pouvait s'y attendre à la lecture des rapports des conseils généraux des Yvelines et de la Seine-et-Marne (respectivement 1996 et 1992a).

La maille cantonale est scrupuleusement respectée dans le tracé des circonscriptions d'action sociale de la Seine-et-Marne et du Val-d'Oise (figure VII.4). Les circonscriptions y sont composées d'un nombre entier de cantons, de deux à cinq en Seine-et-Marne, de un à quatre dans le Val-d'Oise. La circonscription de Cergy-Pontoise constitue la seule exception, puisqu'elle réunit les deux fractions cantonales de la commune de Cergy, les communes attenantes du découpage cantonal étant rattachées à deux autres circonscriptions. En Seine-et-Marne, les cantons comprenant les fractions des communes de Melun et de Meaux se trouvent réunis dans le découpage de l'action sociale. Dans ces deux départements, Seine-et-Marne et Val-d'Oise, le canton apparaît bien comme la cellule de base du découpage en circonscriptions d'action sociale. En Seine-et-Marne que nous avons étudiée, les personnes rencontrées lors des entretiens perçoivent clairement le lien avec le maillage cantonal comme un encouragement adressé aux élus pour s'investir davantage dans l'action sociale. Un bureau leur est d'ailleurs réservé dans chacune des circonscriptions. L'investissement des élus est inégal, mais certains apparaissent entretenir une certaine proximité avec « leur » circonscription. On nous a ainsi rapporté l'exemple d'élus utilisant lors des débats à l'assemblée des chiffres qu'ils n'avaient pu obtenir que *via* la circonscription d'action sociale.

Certains départements, hors Ile-de-France, sont allés plus loin encore dans la correspondance entre maillages de l'action sociale et maillage cantonal. L'exemple du Rhône est celui qui nous a été le plus cité, l'action sociale y étant mise en oeuvre dans le cadre de mailles correspondant chacune à un canton. Un de nos interlocuteurs pose un jugement très sévère sur ce type d'organisations, y voyant le risque de dérives clientélistes : « *Ces maisons cantonales hyper-politisées sont exactement ce qu'il ne faut pas faire. On voit vite ce que cela peut devenir...* »

En Essonne, les limites cantonales sont globalement respectées. La règle souffre quelques exceptions cependant : ainsi, les cantons de Villebon-sur-Yvette, de Longjumeau ou encore de Saint-Germain-lès-Corbeil sont à cheval sur deux circonscriptions. En fait, ces discordances entre les deux maillages proviennent de la révision du contour des cantons effectuée en 1985 car, jusqu'à cette date, les contours des circonscriptions d'action sociale correspondaient avec ceux des cantons. Dans le projet de redécoupage qui a cours dans ce département, le rôle de la maille cantonale semble ambigu. On se souvient qu'il est question de caler les limites des circonscriptions d'action sociale sur celles des intercommunalités, mais pour autant, il semble difficile d'envisager de faire abstraction de la maille cantonale. Un de nos interlocuteurs fustige d'ailleurs les contradictions des élus à ce sujet, qui d'un côté vantent les mérites de l'intercommunalité, et de l'autre défendent leur territoire d'élection.

En revanche, dans le département des Yvelines, la concordance entre les deux découpages est aléatoire. Certains cantons peuvent être rattachés à une seule circonscription d'action sociale, comme celui de Plaisir par exemple. Mais le plus souvent, les cantons sont à cheval sur deux, voire trois circonscriptions d'action sociale. Ainsi, par exemple, le canton de Saint-Nom-la-Bretèche est à cheval sur trois circonscriptions. Il est vrai que le découpage cantonal n'est jamais évoqué dans le rapport du conseil général quand il expose les principes de l'organisation territoriale de l'action sociale dans le département (CONSEIL GENERAL DES YVELINES, 1996).

Au total, le découpage des cantons joue très inégalement selon les départements : il apparaît tantôt incontournable, tantôt ignoré. A travers l'exemple des départements de la Seine-et-Marne et de l'Essonne, on a vu comment la légitimité d'un ajustement sur la maille cantonale du découpage administratif des circonscriptions d'action sociale, était affaiblie par la montée en puissance de « nouveaux » territoires : ceux des groupements intercommunaux.

3. Les circonscriptions d'action sociale et les dynamiques intercommunales

On a vu que la carte des groupements intercommunaux pouvait être prise en considération par les conseils généraux franciliens dans leur découpage, effectifs ou en projet, des circonscriptions d'action sociale. Or, une correspondance entre les deux découpages présenterait plusieurs intérêts.

Du point de vue de la mise en œuvre de l'action sociale, une concordance entre le périmètre d'une circonscription et celui d'une intercommunalité pourrait constituer un levier dans la mise en œuvre de partenariat avec les acteurs locaux. Ces partenariats pourraient se nouer non seulement entre les communes, mais également autour d'un certain nombre de structures mises en place, en partie à l'initiative des collectivités locales et éventuellement dans un cadre intercommunal, à l'exemple des PLIE (Plan locaux pour l'insertion et l'emploi). La concordance entre les deux périmètres se justifierait aussi du fait des compétences des groupements intercommunaux eux-mêmes. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, permet en effet le transfert de compétences des départements ou des régions aux communautés de communes et les communautés d'agglomérations qui en font la demande, notamment dans les domaines de l'habitat et de l'action sociale. Par ailleurs, une disposition de la loi pour la Cohésion Sociale adoptée en décembre 2004, ajoute une compétence optionnelle « Action sociale d'intérêt communautaire » à ces mêmes intercommunalités, et elle encourage ainsi la création de « centres intercommunaux d'action sociale » (CIAS). Au total, ces compétences s'ajoutant à celles prévues par la loi du 12 juillet 1999, forment un ensemble non négligeable – même si les compétences allouées aux structures intercommunales n'ont pas l'ampleur que pouvaient laisser envisager les débats qui ont précédé « l'Acte II de la décentralisation » (encadré VII.1). Les transferts désormais possibles font des communautés de communes et des communautés d'agglomérations des partenaires potentiels de l'action sociale mise en œuvre par les conseillers généraux.

Encadré VII.1 — Compétences des communautés de communes et des communautés d'agglomération

Les communautés de communes

Créées par la loi du 6 février 1992, elles visent à organiser les solidarités nécessaires en vue de l'aménagement et du développement de l'espace et permettent d'élaborer un projet commun.

Elles étaient destinées, à l'origine, uniquement au milieu rural, mais séduisent de plus en plus le milieu urbain. Elles regroupent plusieurs communes qui, depuis la loi de 1999, doivent être "d'un seul tenant et sans enclave".

Elles exercent, à la place des communes membres, **obligatoirement des compétences** en matière :

- d'aménagement de l'espace ;
- d'actions de développement économique.

Elles exercent également des **compétences optionnelles** choisies parmi au moins un des domaines suivants :

- protection et mise en valeur de l'environnement ;
- politique du logement et du cadre de vie ;
- création, aménagement et entretien de la voirie ;
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

Les communautés d'agglomération

Créées par la loi du 12 juillet 1999, elles remplacent les communautés de ville. Elles associent plusieurs communes urbaines sur un espace sans enclave et d'un seul tenant, regroupant plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes de plus de 15 000 habitants.

Elles exercent des **compétences obligatoires** dans les matières suivantes :

- développement économique ;
- aménagement de l'espace communautaire ;
- équilibre social de l'habitat ;
- politique de la ville dans la communauté.

Elles exercent également **au moins trois compétences, au choix**, parmi les cinq suivantes :

- création ou aménagement et entretien de voirie et de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;
- assainissement ;
- eau ;
- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ;
- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)

Créés par la loi du 13 juillet 1983, ils ont été mis en place pour répondre aux besoins des villes nouvelles créées dans les années 1970. Ils regroupent les communes constituant une agglomération nouvelle.

Ils ont des compétences en matière de programmation et d'investissement en urbanisme, logement, transports, réseaux divers et en matière de création de voies nouvelles et de développement économique.

Le processus de rationalisation des structures intercommunales, inauguré par la loi du 12 juillet 1999, a pour conséquence, à terme, la **transformation des SAN en communautés d'agglomération**.

Extrait de www.viepublique.fr, La Documentation française.

L'intérêt d'une concordance des périmètres des groupements intercommunaux et des « circonscriptions d'action sociale » doit donc aux avantages à tirer d'une coordination des actions des deux structures, sans pour autant s'y limiter. Les groupements intercommunaux pourraient constituer la trame de base du découpage des circonscriptions d'action sociale, mais aussi de l'ensemble des découpages d'un département donné. L'intérêt évident d'une

telle démarche serait de mettre en cohérence les multiples découpages du conseil général et ceci, à partir de territoires « pertinents ». On pourrait aller plus loin, et considérer que ce choix irait aussi dans le sens de la constitution d'un dénominateur commun des découpages de l'ensemble des administrations, lesquelles en viendraient elles aussi à caler leurs territoires sur ceux des intercommunalités. Le cas du département du Finistère est souvent cité comme exemple de ce type d'évolution.

Au total, il est difficile pour les institutions départementales d'ignorer la diffusion de l'intercommunalité – même si cette dernière participe à la remise en cause du découpage cantonal et même si l'élargissement des compétences des communautés de communes et d'agglomération dans le domaine social peut être perçu, en certains endroits, comme une remise en cause du niveau départemental. La question des relations entre les périmètres du conseil général et ceux des intercommunalités est certainement encore plus complexe en Ile-de-France qu'ailleurs, du fait des spécificités propres à la région capitale, au premier rang desquelles figure l'étendue de l'agglomération. Cette dernière ne peut être contenue dans une structure intercommunale unique, ce qui pourrait pourtant apparaître, à bien des égards, comme le véritable niveau de la cohérence territoriale. Dans ce contexte, l'intercommunalité correspond à des regroupements aux fondements parfois fragiles et dont les contours ne s'imposent jamais dans l'absolu.

3.1. Les spécificités de l'intercommunalité en Ile-de-France

Le terme d'intercommunalité renvoie le plus souvent aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, c'est-à-dire aux communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines desquels relève un certain nombre de compétences obligatoires fixées par la loi (cf. encadré VII.1). On peut rajouter à cette liste les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), spécifiques des villes nouvelles et dont certains ont opéré leur transformation en communauté d'agglomération. C'est sur ces structures que se concentre le bilan annuel de l'intercommunalité réalisé par le Ministère de l'Intérieur (2004) à l'occasion duquel une cartographie des regroupements est fournie. Ce sont ces structures à fiscalité propre qui voient leurs compétences élargies par la loi du 13 août 2004. A côté de ces intercommunalités qui bénéficient d'une bonne visibilité pour le grand public, d'autres formes de coopération existent, moins connues, mais auxquelles les élus demeurent néanmoins très attachés, comme nous avons pu le mesurer au cours des entretiens.

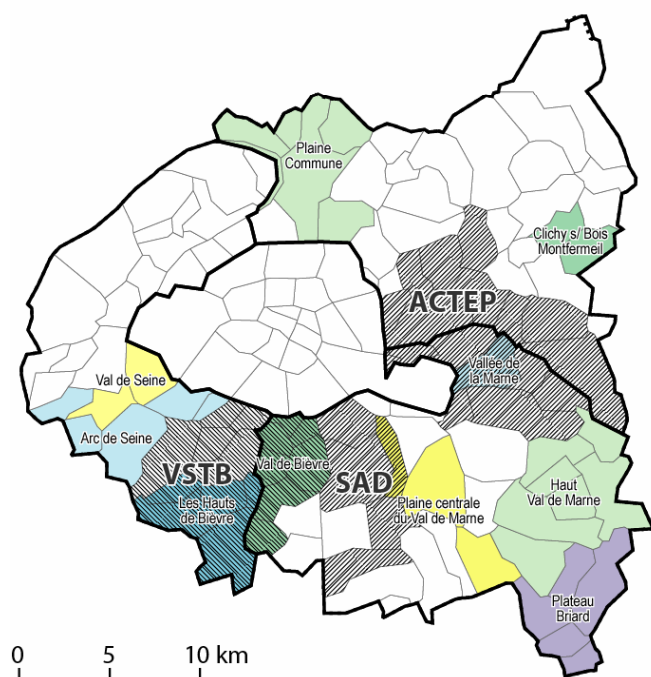
Depuis la fin du XIX^e siècle, les communes ont la possibilité de se regrouper au sein de syndicats à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM), créés comme leur nom

l'indique pour mettre en commun la gestion d'équipements ou de services publics spécifiques. Les communes ou EPCI peuvent également s'associer avec d'autres collectivités territoriales (département, région), voire avec des établissements de services publics ou autres personnes morales de droit public, dans le cadre de syndicats mixtes. Cette forme d'intercommunalité est qualifiée de souple, ou légère, du fait de la liberté dont disposent les signataires pour définir leurs compétences et leur mode de financement – dans les cadres prévus par la loi toutefois. Le recensement de ces structures légères est difficile et ce, d'autant plus qu'une même commune peut appartenir à plusieurs groupements ayant des périmètres différents. Il existe pourtant un grand nombre de groupements de ce type en Ile-de-France : Jean-Marc Offner (2001) souligne qu'en 1998, si les EPCI à fiscalité propre étaient encore peu diffusés, en revanche les structures de coopération légère rapportées au nombre de communes étaient deux fois plus nombreuses que dans le reste de la France.

D'autres groupements « souples » prennent la forme d'associations. Certains élus locaux rassemblent leurs collectivités dans des groupements qui n'ont pas de compétence technique mais qui constituent des groupes de réflexion, d'impulsion voire de négociation ou de pression. Ainsi, l'Association des collectivités locales de l'Est parisien (ACTEP) réunit neuf communes de la Seine-Saint-Denis, onze du Val-de-Marne et les deux conseils généraux (figure VII.6). L'ACTEP se présente comme :

« (...) une alternative aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre issus de la loi du 12 juillet 1999 » [et se donne pour objectif de] « travailler au rééquilibrage Est / Ouest de la région Ile-de-France pour renforcer l'attractivité de l'Est parisien et développer économiquement ce territoire, longtemps oublié des politiques publiques » (www.actep.fr).

L'association « Seine amont développement », qui regroupe cinq communes d'Ivry à Orly ainsi que le conseil général du Val-de-Marne et celle de la Vallée scientifique et technologique de la Bièvre (VSTB), réunissant des communes des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne, constituent des territoires de même nature. Ces groupements, dont l'identité territoriale est très forte et revendiquée, se surimposent à la carte des intercommunalités classiques : au sein de l'Association des collectivités locales de l'Est parisien, Nogent-sur-Marne et Le Perreux-sur-Marne constituent une communauté d'agglomération ; le territoire de Seine amont développement chevauche celui de la communauté d'agglomération de la Plaine Centrale du Val-de-Marne, en incluant uniquement Alfortville ; la Vallée scientifique et technologique de la Bièvre n'inclut pas les deux communes de l'Essonne de la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre (figure VII.6).

[illegible]

..... limites de cantons

Sources : APUR, 2004

Au total, ces trois formes de groupements intercommunaux (EPCI, intercommunalité souples et associations) forment un ensemble fort complexe et peu lisible. Ainsi, par exemple, la commune de Montreuil semble restée à l'écart des dynamiques intercommunales puisqu'elle n'appartient à aucun EPCI à fiscalité propre, mais elle se trouve engagée dans plusieurs SIVU ou SIVOM et compte parmi les membres de l'ACTEP. Les formes souples d'intercommunalité ne sont pas à négliger. Les SIVU et SIVOM sont autant de manifestations de dynamiques intercommunales, pouvant présager des formes de coopération plus intégrées ; les associations type ACTEP constituent des acteurs de l'aménagement et du développement économique local avec lesquels il faut compter. Cependant, ces structures ne semblent pas de nature à influencer directement le tracé des circonscriptions d'action sociale des départements, du fait de leurs compétences propres et du fait qu'elles ne tendent pas à une couverture complète du territoire. Plus qu'un maillage, elles constituent un ensemble de zonages relativement indépendants, dont les périmètres peuvent se chevaucher. En revanche, du fait de leur statut et de leurs compétences, les EPCI à fiscalité propre constituent un maillage dont on a vu que la convergence de leurs périmètres avec celui des mailles de l'action sociale présentait un certain nombre d'intérêts.

3.2. Le maillage en EPCI à fiscalité propre

La région Ile-de-France n'est que partiellement couverte par les EPCI à fiscalité propre (figure VII.6). Les trois départements de la proche couronne sont les moins couverts, et le regroupement communal n'est pas non plus systématique en grande couronne. On note en particulier le faible nombre d'EPCI dans les Yvelines. Le statut de communautés d'agglomération d'une part et communautés de communes d'autre part, est en grande partie déterminée par le poids démographique de celles-ci. Le nombre médian d'habitants des communautés d'agglomération s'élève à environ 100 000 habitants ; il n'est que de 13 000 pour les communautés de communes.

La taille et la situation géographique des groupements permettent d'identifier plusieurs types d'EPCI. Les regroupements de petites communes rurales polarisées par une commune centre, tels qu'ils se sont formés en grand nombre en province, sont une forme caractéristique des marges de la région. La communauté de communes du canton de Bray-sur-Seine ou celle du Pays Fertois en Seine-et-Marne en sont de bons exemples. La communauté de communes des Deux Fleuves, autour de Montereau-Fault-Yonne, ou celle de l'Etampois relèvent de la même logique, quoique polarisés par une commune urbaine de plus grande importance. Les

communautés de communes du Provinois ou des Plaines et Forêts d'Yvelines tendent à s'inscrire dans cette logique, en dépit de la morphologie de leur territoire : les pôles urbains, respectivement Provins et Rambouillet, étant fort excentrés. L'intercommunalité construite autour de Meaux en Seine-et-Marne ou de Mantes-la-Jolie dans les Yvelines relève davantage d'une logique d'agglomération, réunissant chacune environ 80 000 habitants. On note aussi, en grande couronne, un certain nombre d'EPCI ne comptant que quelques communes au faible poids démographique, telles le Bocage ou la Campagne Gâtinaise en Seine-et-Marne qui réunissent à peine 2 000 habitants, ou les Monts de la Goële et la Visandre qui en comptent moins de 5 000. La communauté de communes de la Gerbe et ses 6 800 habitants, imbriquée dans celle du Provinois, tend à accréditer la thèse d'un repli sur soi des communes concernées, évoquée par Jean-Marc Offner et M. Pouplet (2001) ou encore Gilles Massardier (1997), éventuellement alimenté par le jeu des proximités politiques.

Plus on se rapproche du centre de l'agglomération, plus le modèle de groupements polarisés s'estompe au profit de réunions de communes urbaines, comptant chacune plusieurs milliers d'habitants. Aux portes de Paris se sont ainsi créés les communautés d'agglomération du Val de Bièvre dans le Val-de-Marne, qui totalise plus de 180 000 habitants, ou celle de la Plaine Centrale, dans le même département, qui en réunit plus de 270 000.

Certains de ces regroupements existent, sous une forme ou une autre, de longue date, telle la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines. Mais les intercommunalités franciliennes sont, pour une large partie d'entre elles, relativement récentes. Cette jeunesse est indissociable d'une relative fragilité des regroupements, à la fois de leurs contours et de leur fonctionnement effectif. Le croisement d'une coupure de presse et d'un discours du préfet du Val-de-Marne au début de l'année 2000 fournit une illustration parmi d'autres de la fragilité de certains EPCI et témoigne des difficultés à développer l'intercommunalité en petite couronne. Lors d'une communication du préfet devant la commission départementale de coopération intercommunale le 20 janvier 2000, celui-ci a annoncé qu'il avait retenu le périmètre de trois communautés d'agglomération : celle de la Vallée-de-la-Marne, celle du Val-de-Bièvre et celle du Haut-Val-de-Marne, bien que Chennevières-sur-Marne ne se soit pas prononcée sur la question de son adhésion à cette dernière EPCI. Il précise que ceci

« (...) ne pouvait cependant faire obstacle à la mise en œuvre de la loi qui prévoit que le Préfet peut créer par arrêté une communauté d'agglomération dès lors qu'un accord est exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou inversement. » (PREFECTURE DU VAL-DE-MARNE, 1999)

Il explique ensuite qu'il n'a pas retenu la demande de Créteil, Alfortville et Limeil-Brevannes de constituer une communauté d'agglomération, du fait qu'elles ne forment pas un territoire pertinent :

« (...) la cohérence de la plaine centrale du Val-de-Marne me paraît justifier d'une intercommunalité qui regroupe cinq à sept communes. Il ne m'a pas paru possible de reconnaître comme pertinent en terme de développement économique social et urbain un espace qui s'étire en longueur de 11,5 kms du confluent de la Seine et de la Marne jusqu'à la limite de l'Essonne et qui se réduit en largeur à 375 mètres de frontière commune entre Créteil et Limeil-Brevannes. » (idem)

Il conclut sur les intérêts que les communes ont à se regrouper, en soulignant notamment les incitations financières de l'Etat, via le contrat de plan Etat-Région. Les deux cas de Chennevières et du territoire de la Plaine centrale ont été repris par la presse. Ainsi, l'on dans *l'Express* du 17/02/2000, sous le titre « Clochemerle en Val-de-Marne » :

« A Créteil, à Alfortville et à Limeil Brevannes, les élus fulminent devant le refus du préfet du Val-de-Marne d'avaliser leur projet d'agglomération de la « Plaine centrale ». A Chennevières, dans le même département, [où] c'est l'intégration « autoritaire » de la commune au sein du « Haut Val-de-Marne » qui fâche ».

Au final, la communauté d'agglomération de Plaine centrale est créée en décembre 2000 et Chennevières appartient toujours aux Hauts-Val-de-Marne. Cet exemple souligne le rôle joué par le préfet dans la création des EPCI, qui peut être à l'initiative des regroupements intercommunaux. Il témoigne aussi du fait que, derrière l'évidence de la carte des EPCI, certaines communes n'adhèrent qu'à contrecœur au projet communautaire. Enfin, cet exemple illustre certaines limites de la pertinence territoriale des périmètres de l'intercommunalité que l'on pourrait avoir tendance à considérer comme allant de soi.

L'inachèvement et la jeunesse de la couverture en EPCI en Ile-de-France est un fait connu, les raisons en sont également bien identifiées (OFFNER J.-M., POUPLET M., 2001 ; MINISTERE DE L'INTERIEUR, 2004). Parmi elles, on peut rappeler le poids démographique de certaines communes de la proche couronne, qui relativise les perspectives d'économie d'échelle habituellement attribuées à l'intercommunalité. De plus, en Ile-de-France, un certain nombre de services publics souvent à l'origine des initiatives de regroupement, se trouvent déjà pris en charge par des syndicats définis à un échelon régional. Enfin, l'étalement de l'agglomération et les très fortes densités configurent des relations entre les lieux, sensiblement éloignées du schéma traditionnel qui laisse apparaître un centre polarisant un ensemble de communes alentour. Enfin, comme ailleurs cette fois, les

divergences politiques locales paraissent parfois insurmontables, quel que soit le volontarisme et les incitations de l'Etat ou des autres collectivités territoriales.

Il n'en reste pas moins que l'intercommunalité est désormais une réalité en Ile-de-France, qu'elle concerne 674 communes en 2004 (soit plus de la moitié) et quatre millions d'habitants (soit près d'un habitant sur deux – hors Paris). Ces structures se créent dans un contexte politique, administratif et social qui contribue à déterminer leur tracé. Les découpages politico-administratifs préexistants à cette « révolution » territoriale, quoique « tranquille », font partie de ce contexte, au premier rang desquels figure le découpage cantonal, de même niveau que celui des intercommunalités. Pour la question qui nous intéresse, il est indispensable d'apprécier la nouveauté des contours de ces territoires par rapport au découpage traditionnel des cantons.

3.3. Les « nouveaux » territoires de l'intercommunalité

Parmi les réticences qui s'expriment face au développement des compétences des EPCI, il y a la remise en cause de l'échelon cantonal. Ainsi, le rapport de Pierre Mauroy évoque la possibilité de la disparition du canton, même si elle est finalement rejetée :

« À long terme, la généralisation de l'intercommunalité et l'élection au suffrage universel des « conseillers communautaires » permet d'envisager une évolution vers un conseil départemental composé par les présidents des intercommunalités. » (2000, p. 46).

Au final, la montée en puissance de l'intercommunalité ne signifierait rien moins que la disparition des cantons. Cette remise en cause de la légitimité de la fonction de conseillers généraux se double d'un aspect territorial dans le cas où les territoires de l'intercommunalité seraient, en soi, un niveau de représentation démocratique affranchi des limites cantonales. C'est alors non seulement la fonction de conseiller général qui est remise en cause, mais aussi l'assise territoriale de sa légitimité politique.

Cependant, les EPCI n'ont pas de représentation démocratique et rien n'indique, à court terme, la disparition des cantons. Dans l'étude que nous faisons du maillage des circonscriptions d'action sociale, il est d'autant plus intéressant d'observer les degrés de concordance entre les deux découpages, cantonal et intercommunal. Dans le cas où ils seraient discordants, le maillage de l'action sociale ne peut s'accorder qu'avec l'un ou l'autre – ou ignorer les deux.

Par la force des choses, seuls les cantons réunissant des communes entières sont en mesure d'influencer directement les regroupements intercommunaux. C'est donc en grande couronne que le croisement des deux découpages prend tout son sens (figure VII.6). La configuration habituellement récurrente en milieu rural, selon laquelle les groupements de communes correspondent à quelques cantons, voire à un seul, se retrouve ici uniquement dans les marges de la Seine-et-Marne, sans y être toutefois la règle. Ainsi, les communautés de commune du Pays Fertois, du Montois ou des Deux Fleuves, mais aussi la communauté d'agglomération du Pays de Meaux, respectent les limites cantonales. Toutefois, le SAN de Marne-la-Vallée, la communauté d'agglomération de Melun dont il a déjà été question, constituent de bons exemples de cas où le tracé des EPCI est indépendant de celui des cantons.

Le croisement des deux découpages prend des formes assez variées en Essonne. En règle générale, le périmètre des EPCI n'y apparaît pas radicalement étranger à celui des cantons, sans que les regroupements suivent fidèlement les limites cantonales. Cantons et intercommunalités concordent uniquement au Nord du département, où le maillage cantonal se confond avec le maillage communal. Les deux découpages offrent dans le Val d'Oise une image similaire. Le tracé des intercommunalités semblent s'affranchir encore davantage des cantons dans les Yvelines.

Au total, en Ile-de-France, dans le plus grand nombre de cas, le tracé des EPCI adopte des formes différentes du découpage politico-administratif des cantons.

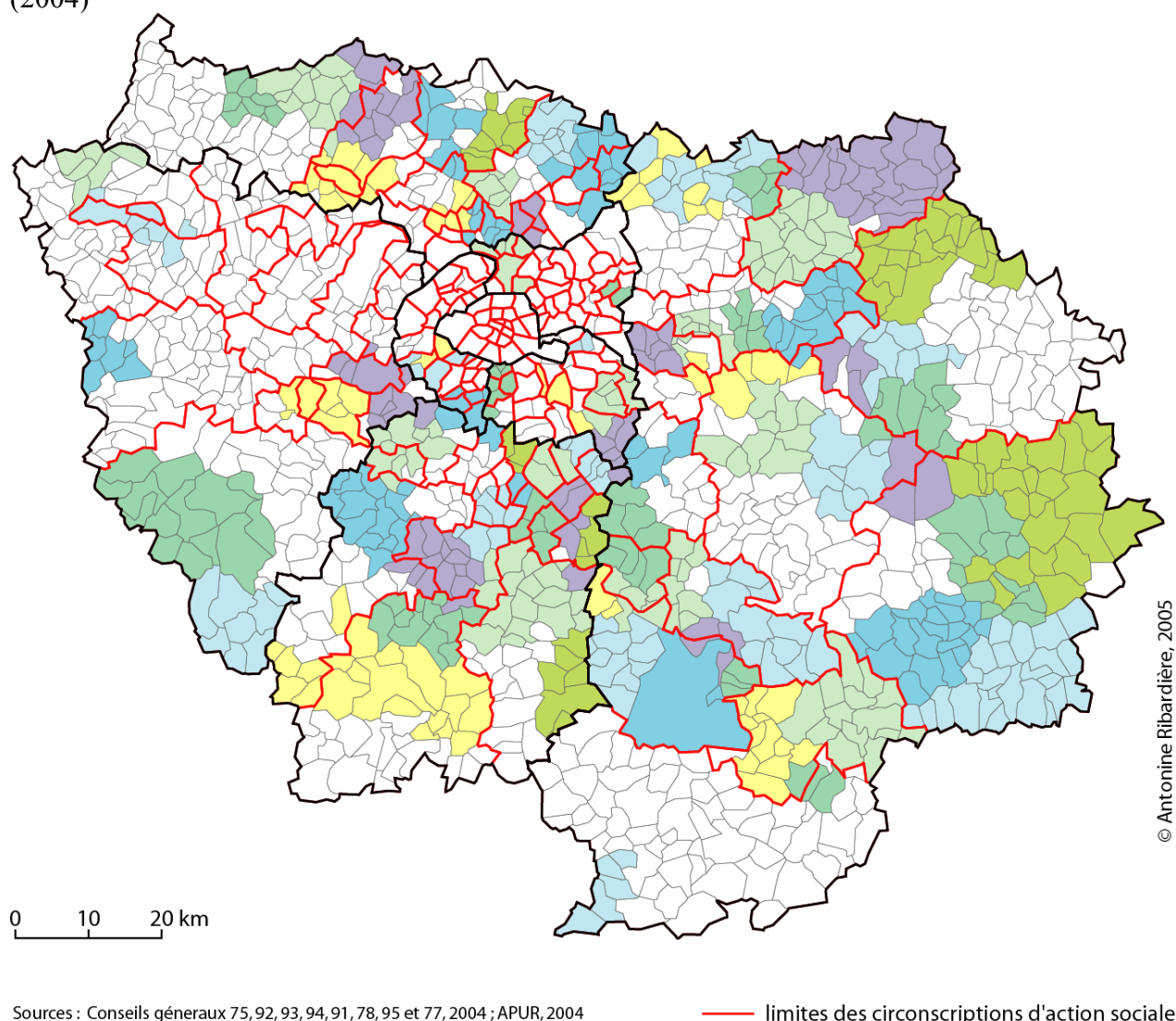
3.4. Circonscriptions d'action sociale et territoires de l'intercommunalité : confrontation

Observer le croisement des deux découpages présente peu d'intérêt en petite couronne : on a noté que le maillage de l'action sociale y adopte bien souvent une logique communale et non de regroupement de cantons. C'est donc en grande couronne que l'on va chercher les concordances ou discordances des deux découpages.

Les quatre départements offrent des configurations variées (figure VII.7). En Seine-et-Marne, le plus grand nombre des EPCI appartient à une seule des vastes circonscriptions d'action sociale qui couvrent le département. Les EPCI qui se trouvent partagés entre deux circonscriptions appartiennent à deux types différents. On retrouve tout d'abord le cas de la communauté d'agglomération de Melun, à la croisée de trois circonscriptions et celui du SAN de Sénart, à cheval sur deux circonscriptions d'action

sociale. La délibération du conseil général de 2003 remédie à ces deux situations (CONSEIL GENERAL DE LA SEINE-ET-MARNE, 2003) – en 2005, elle ne s’est pas encore traduite sur le terrain mais reste d’actualité. Les EPCI qui resteront partagés entre plusieurs circonscriptions d’action sociale sont d’une toute autre nature, puisqu’il s’agit des petites communautés de communes de faible poids démographique identifiées plus haut, telles La Brie Boisée, Le Bocage ou encore La Visandre.

Figure VII.7 — « Circonscriptions d’action sociale » et territoires de l’intercommunalité (2004)



En Essonne, le croisement des deux découpages ne laisse pas apparaître de formes régulières, sans être aléatoire toutefois – cette remarque s’appliquant également au Val d’Oise. Dans ces deux départements, la mise en concordance des circonscriptions d’action sociale avec les territoires de l’intercommunalité nécessiterait une révision

importante du premier découpage. On sait qu'il est question en Essonne de modifier le découpage des circonscriptions d'action sociale dans le sens de davantage de cohérence avec le tracé des EPCI. Au sud du département, une telle option conduirait à abandonner toute correspondance avec le maillage cantonal – ce qui ne semble pas envisagé à court terme. En revanche, on a vu que les périmètres des intercommunalités ne remettaient pas en cause le maillage cantonal au Nord du département. Cependant, c'est dans cette partie septentrionale que les intercommunalités sont les plus récentes et les plus fragiles : fonder le découpage des circonscriptions d'action sociale sur de tels périmètres pourrait paraître prématuré. Néanmoins, quelques modifications ponctuelles semblent avoir des chances d'aboutir, notamment celles qui consistent à réunir Grigny et Viry-Châtillon d'une part, Evry et Ris-Orangis d'autre part, pour former deux nouvelles circonscriptions. La nécessité d'articuler le périmètre du contrat de ville et du « grand projet de ville » (GPV) qui réunit Grigny et Viry-Châtillon est le principal argument qui nous a été avancé pour justifier cette modification. Si l'on reprend l'ensemble des périmètres en jeu, on observe que cette retouche permet localement d'articuler les périmètres des EPCI, de la politique de la ville et de l'action sociale départementale, tout en préservant dans le même temps le lien entre circonscription d'action sociale et canton. Rien ne nous permet d'affirmer que ce dernier élément ait favorisé d'une façon déterminante l'avancée du dossier ; mais selon toute vraisemblance, il ne l'a pas freiné.

Enfin, concernant les Yvelines, on note que le tracé des circonscriptions d'action sociale présente peu de liens avec les territoires de l'intercommunalité. Cependant, l'échelon supérieur des « bassins » en respecte les limites.

* *

*

Cette analyse morphologique des circonscriptions d'action sociale conduit à distinguer les configurations observées en petite couronne d'une part et en grande couronne d'autre part. En petite couronne, les contours des circonscriptions sont essentiellement contraints par le poids démographique des communes. Le maillage cantonal, pas plus que celui des groupements intercommunaux, ne sont de nature à influencer le contours des circonscriptions d'action sociale. Celles-ci ne sont pourtant pas affranchies de toute dimension politique, laquelle se concentre au niveau de la commune.

En grande couronne, où les densités de population plus faible conduisent au regroupement d'un plus grand nombre de communes dans une même circonscription d'action

sociale, la variété des logiques de découpages adoptées par chaque conseil général s'exprime largement. Certains départements – la Seine-et-Marne et l'Essonne – s'appuient sur les découpages politico-administratifs existants, toute la difficulté étant alors de trancher entre la maille électorale des cantons et les dynamiques intercommunales révélées dans les regroupements intercommunaux. Un dispositif d'exception, tel le « grand projet de ville » (GPV) de Grigny-Viry, ou le poids démographique – et politique ? – d'une communauté d'agglomération, peuvent alors faire la différence. D'autres départements – ici les Yvelines – ont fait le choix d'affranchir visiblement leurs circonscriptions d'action sociale de ce type de dimensions politiques, pour construire un découpage spécifique à l'action sociale, orienté cette fois par la géographie de la précarité sociale. Dans ce cas précis, la prise en compte des dynamiques intercommunales peut éventuellement être reléguée au niveau d'un découpage intermédiaire supplémentaire.

Après avoir exposé les principes qui sous-tendent le tracé des maillages utilisés pour mettre en œuvre l'action sociale, après avoir observé comment ces principes prenaient forme pour couvrir le territoire de chaque département, combinés éventuellement avec d'autres enjeux que les cartes ont mis au jour, il s'agit pour finir d'identifier les fonctions associées aux différents découpages.

CHAPITRE 8.

LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION SOCIALE DANS LES MAILLAGES

Dans l'analyse des raisons des contours et de l'étendue des mailles de l'action sociale départementale, les découpages du territoire ont été considérés essentiellement comme des « contenant » de l'action sociale départementale. A travers l'analyse des fonctions des découpages du territoire que nous proposons de mener maintenant, le « contenu » des mailles intervient avec force. A l'opération de découpage du territoire est effectivement associée une définition des compétences de chaque niveau, de leur fonctionnement interne et des relations entre les différents niveaux. On entre ici de plain-pied dans la diversité des organisations départementales, encouragée par le processus de décentralisation. L'angle de lecture proposé est celui de l'articulation entre les fonctions assignées aux mailles dans chaque département – le « contenu » – et leur dessin – le « contenant ». Autrement dit, dans quelle mesure la morphologie de la maille intègre-t-elle le projet qui lui est associé ? Une autre approche du « contenu » des mailles serait davantage centrée sur l'usage que les différents acteurs font de ces découpages, dans l'exercice de leurs missions et dans les stratégies que chacun met en œuvre. La maille serait ainsi considérée comme un cadre d'action, au même titre qu'un organigramme par exemple, réinterprété localement et utilisé selon des directions qui peuvent être divergentes. Nous emprunterons également à cette approche, en nous efforçant de mettre en relation les différents types d'usage des découpages avec les contextes dans lesquels ils sont observés.

Nous avons organisé ce chapitre en deux temps, qui nous semblent correspondre aux deux fonctions principales des découpages de l'action sociale départementale. Leur première fonction, qui est leur raison d'être, est celle d'encadrer l'exercice des compétences du conseil général en matière d'action sociale. Leur deuxième fonction est celle d'encadrer la mise en

œuvre de l'action sociale. Nous nous sommes particulièrement attaché à la dimension partenariale de l'action sociale, qui fait alors intervenir les découpages du territoire propres aux différents partenaires des services du conseil général. L'imbroglio formé par ces différents découpages – pour reprendre le terme employé par Claude Grasland (*in* SAINT-JULIEN T., 2001) – ne peut laisser indifférent le géographe et on peut penser que les outils propres à sa discipline peuvent contribuer, sinon à le démêler, du moins à en rendre les formes plus lisibles.

1. La maille, cadre d'exercice de compétences

L'opération de découpage du territoire a été indispensable aux DDASS, puis aux départements, pour mettre en œuvre l'action sociale sur l'ensemble du territoire. Le découpage en secteurs avait été initialement conçu pour assurer la proximité entre les travailleurs sociaux et la population, le niveau des circonscriptions s'apparentant davantage à un niveau de gestion et d'animation des moyens déployés sur le territoire départementale. Selon les lieux, cette organisation territoriale de l'action sociale a perduré ou, au contraire, a subi des modifications importantes, sous l'effet de l'évolution de l'action sociale, aussi bien du point de vue des besoins des populations, des outils créés par le législateur pour y répondre que des pratiques professionnelles. Nous avons montré dans le chapitre 6 que l'organisation en secteurs n'était plus la règle et que, dans une circonscription donnée, la définition du « public » d'un assistant social pouvait emprunter d'autres moyens que celui du découpage du territoire. En revanche, le niveau des circonscriptions se révèle d'une grande pérennité, en dépit des changements de dénomination et/ou des opérations de redécoupage.

Le fait que le principe du découpage du territoire en circonscriptions d'action sociale se retrouve dans chaque département ne signifie pas que les fonctions associées à ce niveau intermédiaire soient les mêmes partout. Dans certains départements, le rôle du découpage en circonscriptions d'action sociale se limite à encadrer la mise en œuvre de la compétence du département en matière d'action sociale proprement dite. Dans d'autres départements, il s'ouvre au contraire aux autres compétences sociales et médico-sociales, et s'enrichit de la gestion de missions déconcentrées.

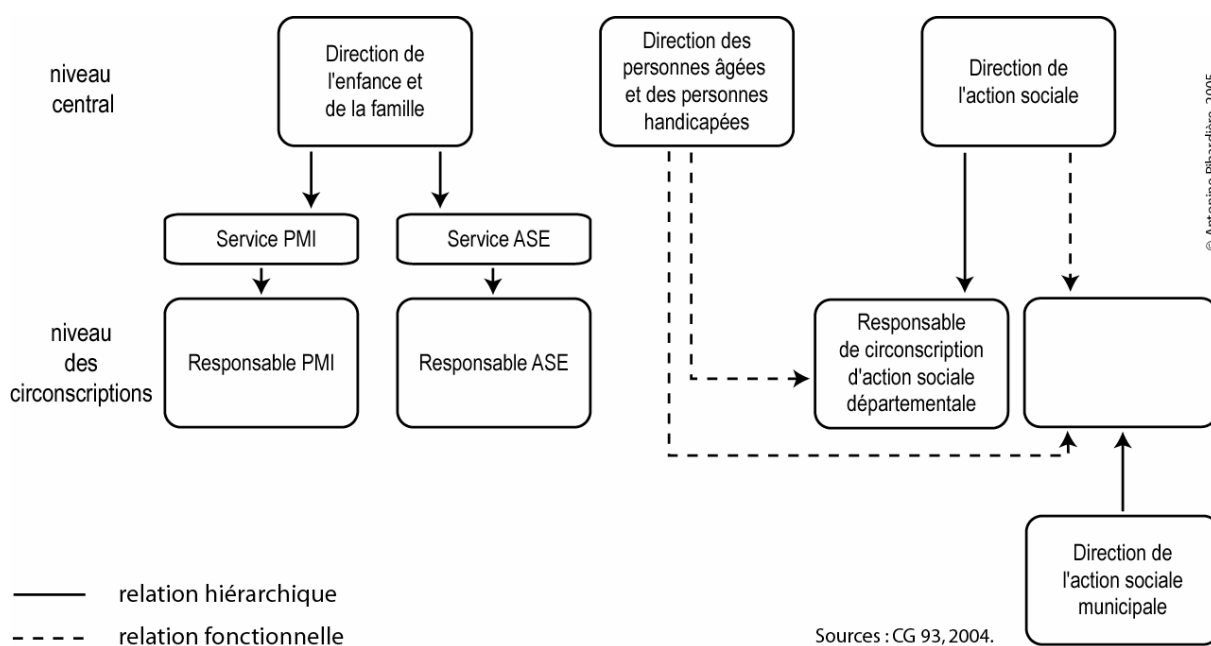
1.1. Des maillages spécifiques pour l'action sociale

Dans deux départements, la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine, le maillage des « circonscriptions d'action sociale » est utilisé uniquement pour mettre en œuvre l'action sociale. Les configurations observées ne sont pourtant pas équivalentes.

- **En Seine-Saint-Denis, un maillage spécifique pour chacune des compétences sanitaires et sociales**

Le cas de figure de la Seine-Saint-Denis apparaît le plus original. Les trois missions – action sociale, aide sociale à l’enfance (ASE) et protection maternelle infantile (PMI) – correspondent localement à trois services différents, chacun sous la responsabilité d’un cadre de même niveau hiérarchique, œuvrant dans des cadres territoriaux propres à chaque service (cf. figure VIII.1). Les circonscriptions d’action sociale qui couvrent le département encadrent donc uniquement les services d’action sociale et ce maillage ne concorde pas toujours avec celui utilisé pour mettre en œuvre l’ASE ou la PMI. On retient de cette organisation deux conséquences principales : d’une part la non-concordance des cadres territoriaux en certains endroits, d’autre part la multiplication des responsables locaux.

Figure VIII.1 — Organigramme simplifié de la direction dont dépend l’action sociale en Seine-Saint-Denis



Cette organisation n’est pas toujours bien perçue par les agents du conseil général. Interrogé sur la question, un responsable de circonscription de Seine-Saint-Denis a affirmé regretter ce qu’il considère comme une « *particularité* » du département, et ce pour trois raisons principales. La première tient aux difficultés qu’il y a à articuler localement les trois services, qui se retrouvent les uns vis-à-vis des autres en position de partenaires, comme ils pourraient l’être avec des services n’appartenant pas au conseil général, « *d’où un ajustement pas évident, pas naturel, les partenariats étant toujours remis question* ». D’autre part, le fait

que les découpages territoriaux ne correspondent pas toujours conduit à une multiplication de ces partenaires, qu'elle perçoit comme « *une source de complexification* ». Enfin, lorsque la participation du service d'action sociale à la politique de la ville est abordée et, plus généralement, sa participation aux projets développés par la mairie, notre interlocuteur revient sur la question : « *pour tous ces dispositifs, ça pose quand même un problème de lisibilité de se présenter à trois services différents. On ne peut pas se présenter en rangs serrés face à la municipalité* ». C'est donc du point de vue du travail en partenariat que cette organisation pose problème, entre les services du conseil général et avec les acteurs locaux. Du côté de la direction de l'action sociale, on reconnaît que la question de la mise en cohérence des trois services du département est régulièrement posée.

Cette organisation n'est pas le fruit de la mise en place progressive des différents services ; elle ne constitue pas non plus un héritage de la décentralisation, perpétué comme un état de fait. Elle procède au contraire d'un choix politique très clair, effectué par le président du conseil général au cours des années 80. Il semble qu'à l'époque, la priorité n'était pas à la coordination mais plutôt à faire bénéficier, le plus largement possible, des trois services (action sociale, ASE et PMI) aux populations. Le choix a alors été fait de démultiplier les différents services, plutôt que de les réunir, au risque de les réduire à leur plus petit dénominateur commun : les populations les plus en difficultés.

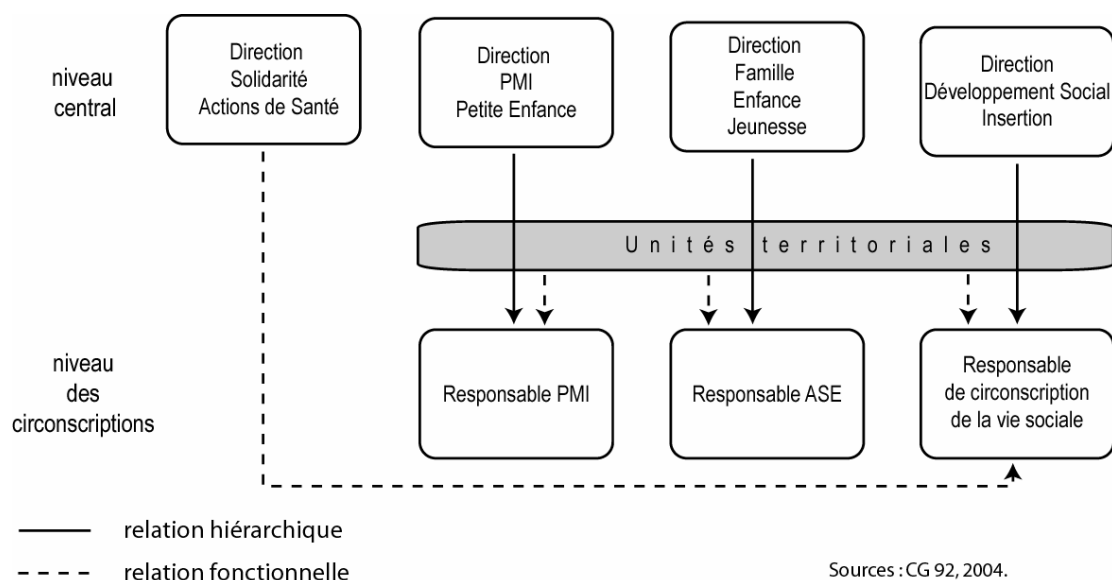
Rien n'annonce à court terme une modification d'ensemble de cette organisation. Une réunion des trois services localement conduirait, sinon à une réduction du personnel encadrant, du moins à une modification des organigrammes autour d'un responsable unique, ayant autorité sur les trois services. Une telle réorganisation nécessiterait un fort volontarisme politique. Le *statut quo* peut être maintenu au bénéfice d'un manque d'intérêt politique, mais le préserver présente aussi l'avantage d'éviter une confrontation avec les agents de terrain. D'autre part, le nombre encore élevé de communes qui gèrent le service d'action sociale peut constituer un autre obstacle à une réorganisation.

- ***Dans les Hauts-de-Seine, un emboîtement de maillages pour mettre en œuvre les compétences sanitaires et sociales***

Tout comme dans le département voisin de la Seine-Saint-Denis, dans les Hauts-de-Seine, les trois compétences sanitaires et sociales du conseil général (action sociale, ASE et PMI) sont mises en œuvre localement dans le cadre de trois services, chacun des services ayant un responsable propre (cf. figure VIII.2). Cependant, à la différence du cas de

la Seine-Saint-Denis, sans se confondre, les trois maillages correspondant aux différents services sont concordants dans la mesure où ils s'emboîtent. Le maillage le plus fin est celui de l'action sociale, composé de 30 « circonscriptions de la vie sociale ». La PMI est organisée en neuf mailles, constituées chacune d'un nombre entier de « circonscriptions de la vie sociale » ; l'ASE est mise en œuvre dans le cadre de huit mailles, correspondant exactement à celles de la PMI à l'exception de l'une d'entre elle qui regroupe deux mailles de la PMI. Le problème de la discordance des cadres territoriaux des services du conseil général ne se pose pas ici ; persistent ceux relatifs à la coordination de services intervenant sur les mêmes territoires, mais sous la direction de responsables différents.

Figure VIII.2 — Organigramme simplifié de la direction de la Vie Sociale des Hauts-de-Seine



Le maillage en « unités territoriales », de rang supérieur par rapport au maillage des trois services, a été conçu pour pallier à cette difficulté. Une des missions principales des « responsables d'unités territoriales » est ainsi de concevoir et de mettre en œuvre des projets transversaux aux trois services. Il ressort des enquêtes que ce niveau d'action et la fonction qui lui est attribuée cherche encore sa légitimité. Un responsable de circonscription, rencontré en 2003 l'a ainsi présenté comme une « *fausse réforme* », regrettant la faiblesse des moyens associés au niveau des « unités territoriales », et la taille trop grande de celles-ci. En 2005, le gabarit des mailles est en cours de révision, pour prendre en compte les périmètres des communautés d'agglomérations. Les fonctions qui y sont associées n'ont cependant pas évolué ; elles restent cantonnées à l'animation de l'articulation des différents services.

L'option qui semble retenue à moyen terme est donc de conserver le maillage en « circonscriptions de la vie sociale » tel qu'il a été présenté, très proche du maillage communal. Le poids démographique d'un grand nombre de communes, combiné au fait que le conseil général ne manque pas de ressources, autorise ce dernier à abonder dans le sens de l'attachement des élus à un service social départemental fortement ancré et lisible à l'échelon communal – cet attachement n'étant pas le propre des Hauts-de-Seine au demeurant. Une telle proximité serait certainement remise en cause par la réunion des trois services dans le même cadre territorial. Là encore, le volontarisme politique, considéré comme indispensable à une réorganisation des services de cette envergure, ne semble pas autoriser une telle éventualité à court terme. Le changement en cours se déroule finalement de façon discrète, sans toucher aux cadres d'action existants. Il passe par le dessin d'un nouveau maillage administratif, à la tête duquel on place des cadres qui ont tout à la fois un rang élevé dans les organigrammes, mais aucune fonction hiérarchique sur les territoires et les professionnels qu'ils chapeautent. Tout l'enjeu d'un tel changement est bien sûr d'exister en tant que tel.

1.2. Le choix de mailles pluridisciplinaires, pour décroïsonner les compétences

Dans les quatre autres départements visités, le Val-de-Marne, l'Essonne, les Yvelines et la Seine-et-Marne, les circonscriptions d'action sociale n'encadrent pas uniquement les services d'action sociale. Plusieurs configurations existent, mais toutes vont de pair avec une volonté affichée de décroïsonner les services du conseil général, au moins en matière d'action sanitaire et sociale. Le partage d'un même cadre territorial d'action est un des moyens mis au service de ce décroïsonnement, la définition des relations entre les professionnels, inscrite dans les organigrammes, en est un autre.

• Une réorganisation des services concomitante au redécoupage en Seine-et-Marne et dans les Yvelines

La redéfinition des contours des cadres territoriaux à laquelle ont procédé les départements de la Seine-et-Marne et des Yvelines s'est accompagnée d'une réorganisation importante des services, au niveau des « circonscriptions » comme au niveau du conseil général.

Le rapport du conseil général de Seine-et-Marne de 1992, sur la base duquel l'assemblée a délibéré sur la « *Réorganisation territoriale de la Direction de l'Action Sociale* », ne porte pas uniquement sur le tracé des « unités d'action sociale », tel que nous

l'avons exposé plus haut. Ce accorde une large place aux nouveaux principes d'organisation à mettre en œuvre, qui modifient considérablement les organigrammes existants alors.

En 1992, le principe d'un cadre territorial commun aux trois services d'action sanitaire et sociale n'est pas, en soi, une nouveauté. Le département était alors découpé en 11 circonscriptions, qui encadraient les services d'action sociale, de PMI et d'ASE. Cependant, chaque service conservait son organisation et sa hiérarchie propre. Le responsable de circonscription d'action sociale avait bien un rôle d'animation des trois services, mais sans rôle hiérarchique. Cette organisation est fortement remise en cause dans l'étude sur laquelle s'appuie le rapport de 1992, et l'une des principales propositions faites aux élus est de réunir les différents services sous la responsabilité d'une seule personne :

« Je vous propose de créer 15 unités territoriales regroupant les différents services de terrain (Aide Sociale à l'Enfance, Protection Maternelle et Infantile, service social, santé publique) sous l'autorité d'un responsable unique, qui sera aidé par des adjoints encadrant chacun des services ». (1992a, p. 2)

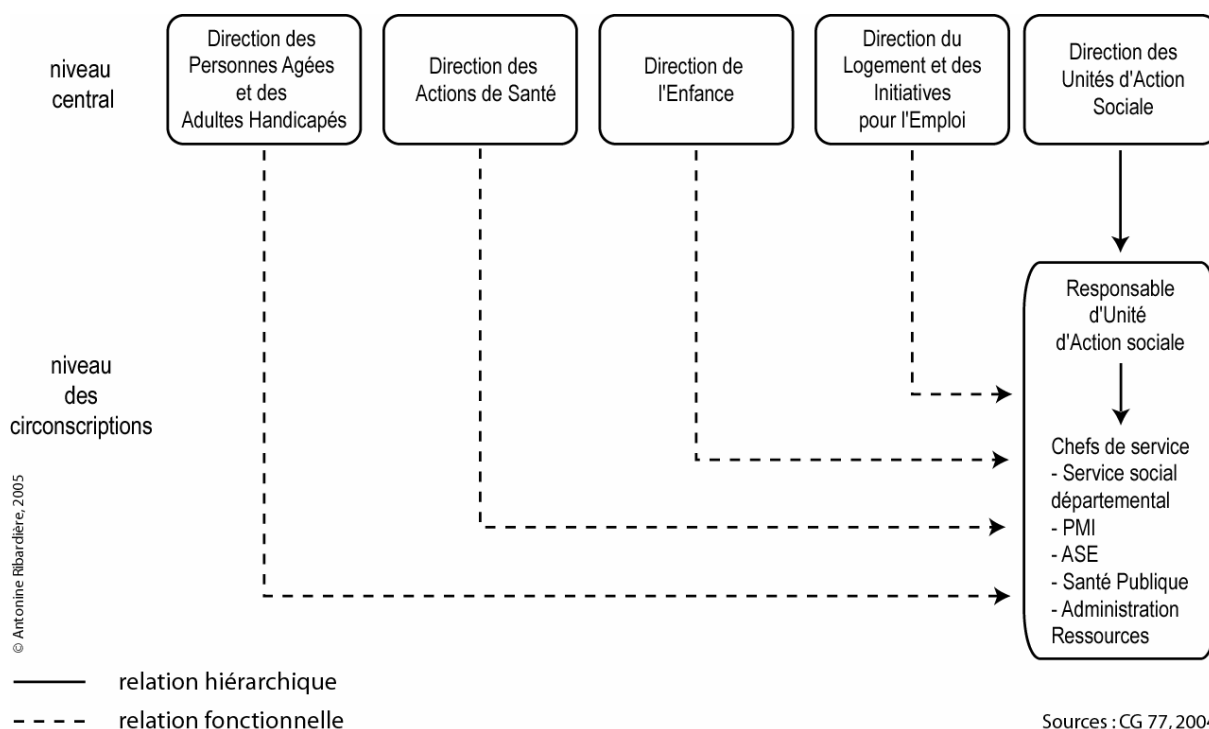
Afin de ne pas multiplier les donneurs d'ordre, cette révision complète des organigrammes à l'échelon local nécessite de revoir ceux du siège. Les responsables d'unités d'action sociale seront sous la hiérarchie unique d'une nouvelle sous-direction ; les sous-directions « sectorielles » ayant un appui technique de conception des politiques du conseil général (cf. figure VIII.3).

Les intérêts de cette nouvelle organisation sont envisagés à plusieurs niveaux. Au niveau de l'organisation interne des services du conseil général, la réunion localement des trois services sous la responsabilité d'un même responsable permet de clarifier et d'harmoniser les relations fonctionnelles et hiérarchiques. On attend de cette organisation une amélioration de la lisibilité et la visibilité de l'action du conseil général vis-à-vis des partenaires. Il s'agit de « *faire prévaloir une logique territoriale sur une logique de service* », autrement dit :

« (...) une fédération étroite des différents services locaux doit permettre aux communes ou aux regroupements de communes de disposer d'un interlocuteur unique et de les inciter à mener, en collaboration avec le département, des actions de développement local ciblées vers certains quartiers ou certaines missions (...) ». (1992a, p. 2)

On attend également de cette organisation une approche moins segmentée et plus globale des situations de précarité, éventuellement adaptée aux contextes locaux. Il s'agit de « *faire prévaloir la prise en compte des besoins de la population du secteur sur une logique verticale de service* (*idem*, p. 2) ».

Figure VIII.3 — Organigramme simplifié de la direction de l'Action Sociale de Seine-et-Marne



Le découloignement des services n'est pas mis en avant en tant que tel : on parle plutôt de « logique territoriale » comme on vient de le voir, de « fédération » ou de regroupements des différents services. Le terme n'est utilisé qu'au détour d'une phrase, qui présente l'ouverture de l'accès aux responsabilités d'encadrement à l'ensemble des corps professionnels de terrain :

« Le responsable de l'unité territoriale devra avoir un niveau donné (assistance sociale chef, éducateur chef, puéricultrice 3^{ème} niveau, médecin, attaché) mais son origine professionnelle sera diverse. Le découloignement professionnel qui résulte de ce choix (...) permettra d'enrichir l'approche de chacun. » (idem, p. 3)

Une dizaine d'années plus tard, nos interlocuteurs retiennent néanmoins cet aspect comme l'élément essentiel de la délibération de 1992.

Dans les Yvelines, la réorganisation du niveau des circonscriptions d'action sociale a également été concomitante avec le redécoupage opéré en 1996. La réorganisation qui fait l'objet de la délibération de l'assemblée est motivée, rappelle l'avant-propos du rapport, par une réflexion sur la nature de l'action sociale menée par le département, engagée dès 1994 :

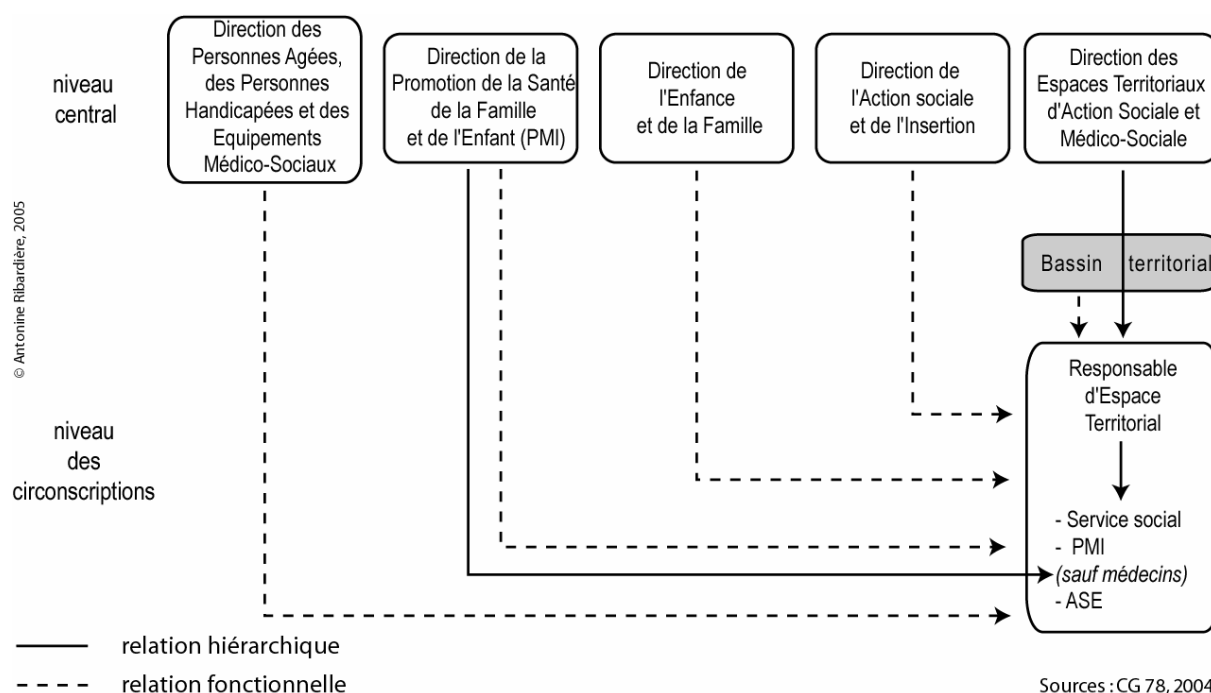
« L'Assemblée Départementale (...) avait alors affirmé sa volonté de les faire évoluer vers l'aide à la personne, ce qui suppose à la fois le décroisement des services et une plus grande proximité de l'action sur le terrain (...) ». (1996, p. 1)

La volonté de « décroiser » l'action des services est clairement mise en avant dans le rapport du conseil général, avant même la question du découpage. L'organisation interne des mailles mises en place est proche de celle qui vaut dans la Seine-et-Marne, à ceci près qu'il n'existe pas d'encadrement intermédiaire spécifique à chacun des trois services (cf. figure VIII.4) :

« La circonscription, cadre dans lequel le Service Départemental d'Action Sociale exerçait ses missions et où prévalaient des logiques de services, entre SDAS, ASE et PMI, devient un Espace Territorial d'Action Sociale et Médico-Sociale. (...) Le Responsable d'Espace Territorial est le responsable hiérarchique de l'équipe pluri-disciplinaire qui intervient sur ce secteur géographique donné. » (idem, p. 8)

Selon le même principe que celui décrit au sujet de la Seine-et-Marne, les « espaces territoriaux » dépendent hiérarchiquement d'une seule direction (cf. figure VIII.4).

Figure VIII.4 — Organigramme simplifié de la direction de l'Action Sociale des Yvelines



Lors des entretiens, cette réorganisation a parfois été présentée comme s'étant « arrêtée en marche ». Il semble que l'équipe de direction de l'époque, ainsi que les responsables de circonscription réunis en groupe de travail, avaient alors envisagé de déconcentrer davantage les services du conseil général. Le recul par rapport au projet de départ s'est opéré sur deux fronts. Le premier concerne le principe du rattachement

hiérarchique de l'ensemble du personnel qui intervient dans le périmètre de l'espace territorial. Les médecins de PMI qui expriment effectivement de très fortes réticences à se voir placés sous la tutelle d'un administratif, restent finalement sous la responsabilité hiérarchique des services du siège, et non sous celle des responsables d'espace. Un deuxième front concerne l'ancrage territorial des services. Ainsi par exemple, il avait été question de faire l'expérience d'implanter les inspecteurs de l'ASE et leurs secrétaires dans un « espace territorial » particulièrement touché par la précarité sociale. Le projet s'est heurté à la disponibilité des locaux localement, et aux réticences du personnel implanté à Versailles à changer radicalement de lieu de travail. Une telle déconcentration soulevait également la question de l'accessibilité du personnel déconcentré à des partenaires extérieurs, lorsque le siège de l'espace territorial se trouvait moins bien desservi que Versailles. En outre, rajoutons que l'intérêt de ce type de projet est perçu localement de façon variable. Un responsable « d'espace territorial » nous a ainsi fait part de ses réserves sur l'intérêt d'une telle proximité de l'inspecteur et des populations, estimant qu'il était important qu'il y existe des intervenants « *qui viennent de l'extérieur* », à plus forte raison lorsqu'ils sont porteurs de la parole judiciaire.

- ***Une réorganisation des services sans retouches du dessin des circonscriptions d'action sociale en Essonne***

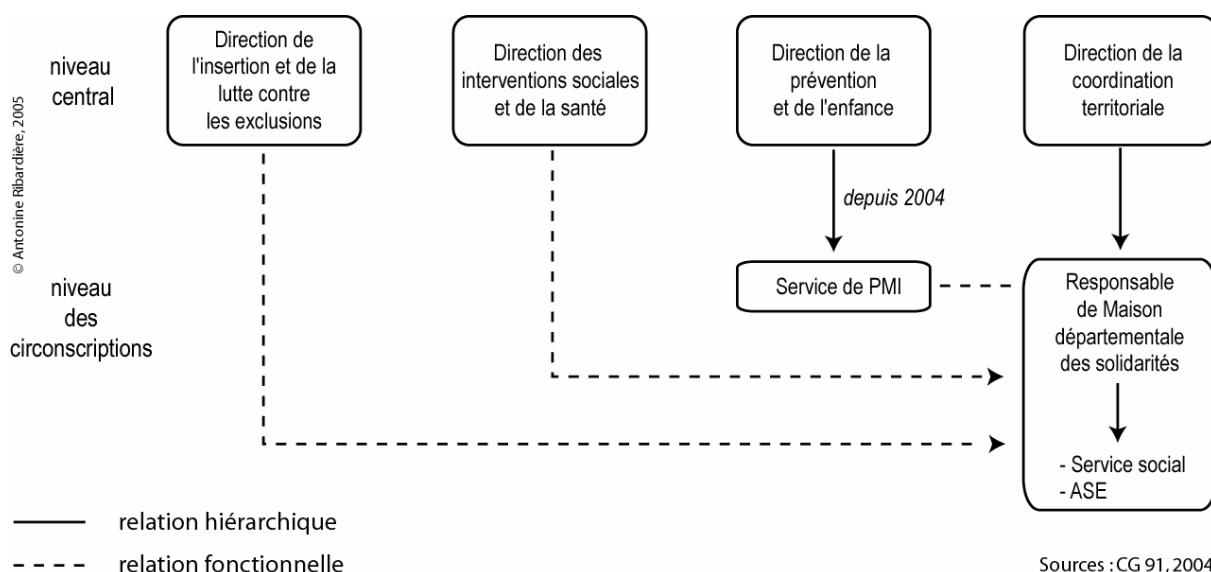
Dans le cas de l'Essonne, la refonte complète de l'organisation des services a été conçue indépendamment d'une révision des découpages. Elle relève néanmoins du même modèle que celui qui vaut en Seine-et-Marne et dans les Yvelines, selon lequel les trois services – action sociale, ASE et PMI – interviennent dans les mêmes cadres territoriaux, sous la responsabilité hiérarchique d'une même personne. Les responsables de circonscription dépendent quant à eux d'une direction « territoriale », les directions thématiques venant en appui technique, selon le même modèle que celui qui vaut en Seine-et-Marne et dans les Yvelines (cf. figure VIII.5).

Il convient de noter que cette organisation, mise en place en 1996, a été quelque peu contrariée, suite à un recours en justice d'un médecin de PMI au sujet de sa dépendance hiérarchique à l'égard du responsable de circonscription d'action sociale. Le jugement qui vaut depuis décembre 2004 applique à la lettre les textes⁸⁵, et c'est l'ensemble du personnel de PMI qui se trouve dorénavant sous la tutelle du médecin chef de PMI, et non plus du responsable de « maison des solidarités ». Quelle importance donner à cette retouche de

⁸⁵ On lit effectivement dans le *Code de la santé publique*, article L2112-1 : « Ce service [de PMI] est placé sous la responsabilité d'un médecin (...) ».

l'organigramme ? Les personnes interrogées, au conseil général comme sur le terrain, affirment que les habitudes de travail en complémentarité, pour des équipes qui partagent les mêmes locaux, n'en seront pas affectées – il semble bien que le recours en justice soit le fait d'une personne isolée et ne reflète pas un mouvement général. Avec le temps et au gré des changements de personnels, les partenariats pourraient pourtant être fragilisés. En tous cas, cette anecdote témoigne des résistances qui peuvent s'opposer au projet de décroisement entre les différents services, à l'intérieur même de chacun d'entre eux.

Figure VIII.5 — Organigramme simplifié de la Direction solidarités de l'Essonne



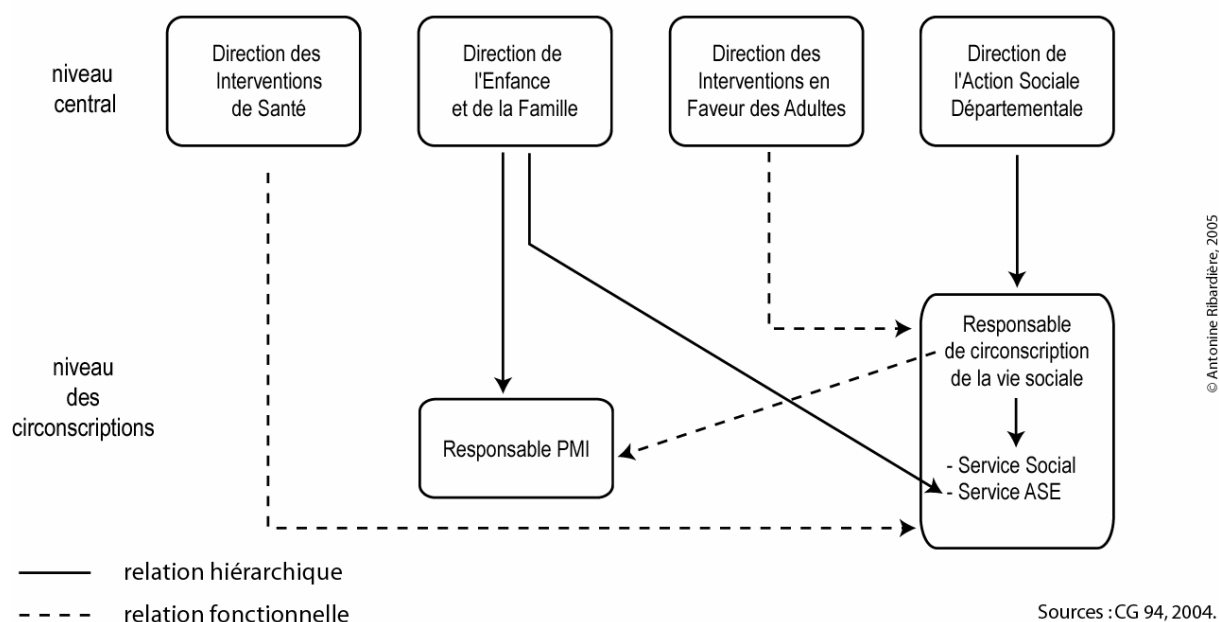
• **Une organisation à mi-chemin entre logique de service et décroisement dans le Val-de-Marne**

Dans les textes, le conseil général du Val-de-Marne affiche une volonté très claire de décroiser les trois services d'action sanitaire et sociale. Ainsi, cet objectif apparaît explicitement dans un rapport de 2002, présentant une redéfinition des missions du conseil général dans les circonscriptions et l'organisation à mettre en œuvre en conséquence :

« Le choix, effectué de longue date, de regrouper trois services à sa voir le service social de polyvalence, l'Aide Sociale à l'Enfance et la Protection Maternelle Infantile, au sein d'une même entité départementale locale constitue une modalité d'action appropriée. Elle permet, en effet, d'assurer une offre de service globale à la population (...). Il s'agit d'inverser la logique d'offre de prestations juxtaposées (...). Ceci impliquera l'intensification du travail en coopération entre le Service Social, le Service de l'Enfance et des actions éducatives et le service de la Protection Maternelle Infantile et au delà avec d'autres services (RMI, « Accueil-Information », Direction de la Santé, Service Habitat Population...) qui ne sont pas implantés en circonscription ». (2002a, p. 4)

L'organisation effective des services est plus complexe. Chaque service conserve son propre maillage, toutefois les trois maillages sont concordants, selon une configuration semblable à celle observée dans les Hauts-de-Seine. Les services de PMI ont leur encadrement propre, en revanche les services de l'ASE se trouvent placés sous une hiérarchie « croisée », selon un organigramme en cours d'expérimentation depuis 2003. Les responsables de circonscriptions sociales ont le plus souvent un adjoint, à qui est confiée la responsabilité hiérarchique du personnel de l'ASE intervenant dans la circonscription (cf. figure VIII.6) – le maillage de l'ASE correspondant à l'aire d'intervention de chaque inspecteur. Cet adjoint est sous la responsabilité hiérarchique du responsable de circonscriptions sociales et dépend également de la « Direction de l'enfance et de la famille » du conseil général. Dans cette organisation complexe, la « Direction de l'enfance et de la famille » peut s'adresser directement aux professionnels de terrain, sans avoir à passer par une autre direction ; en retour, les responsables de circonscription et leur adjoint peuvent se voir écartelés entre les orientations des deux directions, enfance et famille d'un côté, action sociale de l'autre...

Figure VIII.6 — Organigramme simplifié de la direction chargée de la prévention et de l'action sociale du Val-de-Marne



L'intégration des services de PMI aux deux autres services est aussi ambivalente. On peut prendre pour exemple l'organisation de l'accueil. Etant donné que les effectifs de secrétariat des services de l'action sociale ne permettent pas de garantir un accueil sur la durée

prévue, il a été décidé que le personnel de PMI participerait à l'accueil des usagers. Cependant, les responsables de circonscription, qui organisent cet accueil, n'ont aucun moyen d'imposer cette participation lorsque les équipes de PMI s'y montrent récalcitrantes. Au total, cette formalisation floue des relations entre les services favorise la variété des organisations locales, conditionnées en partie par les rapports interpersonnels.

Les propositions de réorganisation des services, selon lesquelles les trois services relèveraient d'une seule direction au niveau des circonscriptions et au niveau du siège, semblent se heurter à des résistances internes, notamment au niveau des directions concernées.

Au total, le partage d'un cadre territorial et d'un encadrement hiérarchique communs constitue ainsi autant de moyens pour encourager le décroisement des services départementaux. Ce décroisement, que chacun considère souhaitable *a priori*, se heurte pourtant à des freins puissants lorsqu'il remet en cause les relations professionnelles existantes, notamment hiérarchiques. Ces freins se nourrissent de la force des organisations établies de longues dates, et également des appartenances à des corps de métiers différents. Sans une volonté politique suffisamment forte pour affronter les agents et imposer le changement, les résistances peuvent être contournées par la création d'un niveau intermédiaire supplémentaire, ou par l'expérimentation de directions croisées, qui comportent cependant chacune leurs fragilités.

Enfin, pour relativiser la portée de ces choix d'organigrammes, soulignons que la fusion de l'encadrement, territorial et hiérarchique, au niveau des circonscriptions, ne garantit pas la coordination de l'action des professionnels de terrain. Pour s'en tenir uniquement à la dimension spatiale de la mise en œuvre de l'action des différents services, secteurs des assistants sociaux et secteurs des services de PMI, par exemple, ne concordent pas systématiquement alors même que les deux services sont regroupés dans une même circonscription. A l'inverse, au gré de la proximité des locaux, des habitudes installées et des volontés locales, les services d'action sociale d'ASE et de PMI peuvent travailler en étroite collaboration, alors même qu'ils dépendent de responsables locaux différents. Ainsi, les fonctions associées aux mailles par les élus et les directions du conseil général ne déterminent que dans une certaine mesure les usages locaux. Cette remarque ne relativise en rien le rôle d'impulsion des décisions effectuées au niveau du siège, souvent avancé comme nécessaire à la motivation des dynamismes locaux.

Le découloignement des services d'action sociale et médico-sociale du conseil général n'est pas le seul objectif de la réunion des trois services. Elle vise également à renforcer le niveau des circonscriptions d'action sociale, pour pouvoir y déconcentrer certaines missions et contribuer à faire des circonscriptions de véritables relais du conseil général.

1.3. Les circonscriptions, lieux de déconcentration

Certains conseils généraux ont fait le choix de déconcentrer, outre la gestion du personnel et l'organisation des services, la gestion de certains dispositifs au niveau intermédiaire des circonscriptions, par exemple les aides octroyées au titre de l'ASE ou de la gestion des nuitées d'hôtel. Ce type de déconcentration nécessite de gérer localement le budget afférent à ces aides, ce qu'autorise la montée en responsabilité des responsables de circonscriptions, telles que nous venons de les décrire dans quatre départements. Ainsi, tout autant que le découloignement des services, la perspective de déconcentration est apparue comme une motivation forte des directions pour renforcer les fonctions des cadres implantés localement – le passage du titre de « responsable » à celui de « directeur », s'il n'est effectif dans aucun des six départements, a été évoqué à plusieurs reprises comme une possibilité, illustrant bien les ambitions associées à ce poste.

L'autonomie des mailles est ainsi pensée en premier lieu pour décharger le siège de certaines fonctions. C'était l'un des principaux objectifs de la réorganisation effectuée en Seine-et-Marne. Il est très clairement inscrit dans le rapport de 1992 qu'il y a lieu de « *définir clairement et de manière cohérente les structures d'encadrement au niveau local, ce qui évitera l'intervention permanente des services du siège* » (1992a, p.2). L'Essonne a également fait le choix d'une déconcentration de certains dispositifs (aides ASE en particulier). En dépit des souhaits des directions, la déconcentration est moins poussée dans les Yvelines ou dans le Val-de-Marne.

Au total, la déconcentration, effective ou en projet, est perçue positivement par l'ensemble des responsables, que ce soit au niveau des directions ou des circonscriptions. D'un côté, le rapprochement de la décision du lieu de sa mise en œuvre apparaît comme un moyen d'être plus réactif, notamment face aux situations d'urgence ; de l'autre on remet en cause l'intérêt d'une prise de décision au niveau du siège, qui se résume le plus souvent, dans le cas des aides de l'ASE par exemple, par une validation de l'avis émis par l'assistant social qui a instruit la demande d'aide. Sur le terrain, des assistants sociaux ont pu présenter un autre point de vue, en décrivant leurs réticences à gérer un budget localement, et leurs difficultés à

exposer un refus lorsqu'ils se trouvent être directement impliqués dans la décision et/ou lorsque l'utilisateur a connaissance de l'existence de fonds dans les locaux mêmes de la circonscription où il est reçu. Cette tension entre les deux points de vue témoigne de l'ambivalence du rôle des assistants sociaux, entre un travail d'écoute et d'accompagnement sur le long terme, et des prises de décisions qui leur confèrent, de fait, un pouvoir sur les populations qui leur font appel.

1.4. Les circonscriptions d'action sociale gérées par les communes

Quelques circonscriptions relèvent d'une gestion communale, au moyen d'une convention entre le conseil général et les municipalités. Le conseil général reverse aux communes l'essentiel du salaire des assistants sociaux, cependant ces derniers sont employés par les villes et l'action sociale est intégrée aux autres services municipaux.

Ces délégations du conseil général aux communes peuvent surprendre, dans la mesure où elles semblent remettre en cause la pertinence de l'échelon départemental pour mettre en œuvre l'action sociale, le réduisant au simple rang de financeur. Elles prennent sens si on les replace dans une perspective historique et apparaissent alors comme autant d'héritages de la période antérieure à la décentralisation, au cours de laquelle s'est organisée la couverture de l'ensemble du territoire national par la polyvalence de secteur. Les services de l'Etat à travers les DDASS, puis les conseils généraux, ont pris en charge l'essentiel de ce mouvement, mais les villes y ont également participé. Certaines se sont limitées à prendre en charge quelques secteurs ici et là, comme l'ont fait également les CAF ou les MSA en milieu rural. Aujourd'hui encore, quelques postes d'assistants sociaux financés par ce biais s'ajoutent aux bataillons du conseil général. D'autres villes se sont investies d'une manière plus importante, en créant un service social ou en développant un service qui pouvait d'ailleurs être assez ancien. Au moment de la décentralisation, des conventions ont été signées entre les conseils généraux et les communes qui souhaitaient conserver la gestion du service social ; une telle possibilité est d'ailleurs prévue dans le code de l'action sociale et de la famille. Progressivement, un certain nombre de ces circonscriptions « municipales » a été intégré aux services des conseils généraux au cours des années 80 et 90. Néanmoins, en petite couronne, une quinzaine de communes continue de gérer son service d'action sociale, en particulier dans le département de la Seine-Saint-Denis ; le modèle subsiste également dans les Yvelines de façon résiduelle.

L'intégration des services sociaux, auparavant gérés par les municipalités, dans les services du conseil général, a pu se faire à l'initiative du département, lorsque la commune revêtait une dimension emblématique, que ce soit du fait de son contexte social ou politique. Cette réappropriation des compétences du conseil général a pu rencontrer de fortes résistances locales et s'étaler sur plusieurs années, au terme desquelles le conseil général a récupéré nombre de postes vacants. Le rattachement des services sociaux municipaux au conseil général a pu aussi faire l'objet d'une demande de la part des communes, qui ne veulent ou ne peuvent plus faire face à la charge financière que représente la gestion du service. Les intégrations récentes semblent relever de ce cas de figure. Qu'il ait pour origine une demande du département ou de la commune, le passage d'un service municipal à un service du conseil général apparaît comme délicat. D'employés de la commune, les travailleurs sociaux deviennent des employés du conseil général et d'employeur, la municipalité devient un partenaire – d'où la nécessité de définir un nouveau positionnement du service vis-à-vis des élus locaux. Les priorités en matière d'action sociale peuvent être réorientées, les modes d'intervention également. Un responsable de circonscription, qui a pris son poste au moment du rattachement du service social au département, a ainsi souligné qu'un apprentissage de l'utilisation des dispositifs et du montage de dossier avait été nécessaire... pour le tiers des assistants sociaux qui ont choisi de conserver leur poste.

Le devenir des services sociaux qui relèvent, encore aujourd'hui, d'une gestion municipale, est assez difficile à prévoir car il semble pris dans deux mouvements contradictoires. Il convient ici de noter que la question de l'intégration des services municipaux au conseil général, qu'elle soit aujourd'hui effective ou en projet, s'est révélée assez délicate à aborder lorsqu'elle portait sur des lieux précis. En effet, cette question se situe à la croisée d'enjeux locaux, voire de tensions politiques, vis-à-vis desquels les personnes rencontrées se sentaient avoir une obligation de réserve. Néanmoins, d'une façon générale, les interlocuteurs s'accordent pour voir dans ce genre de configurations un héritage voué à disparaître. Plusieurs éléments vont effectivement dans ce sens, parmi lesquels les contraintes de budget des communes déjà évoquées et l'évolution de l'action sociale vers la gestion de dispositifs de plus en plus complexes, qui peuvent nécessiter l'appui technique des directions du conseil général. On peut voir dans l'évolution de l'appartenance politique des communes et des conseils généraux une autre dimension qui entre très certainement en compte, au moins en petite couronne. L'exemple de la Seine-Saint-Denis apparaît le plus typique. L'appartenance partagée des municipalités et du conseil général, qui valait encore au moment

de la décentralisation, malgré les fissures de la « banlieue rouge » déjà visibles, autorisait une délégation des compétences sans que se pose l'éventualité d'une opposition des orientations du département et du conseil général en matières d'action sociale⁸⁶. En 2005, les mairies qui restent dirigées par un élu communiste doivent néanmoins composer avec les autres membres du conseil municipal, aux appartenances politiques multiples. Ce contexte est davantage de nature à favoriser les oppositions de point de vue entre la municipalité, qui gère au quotidien le service d'action sociale, et le département, qui a délégué sa compétence. On comprend aisément que lorsque de telles oppositions naissent, le positionnement des travailleurs sociaux soit difficile.

D'un autre côté, il ne semble pas que l'intégration des quelques services sociaux municipaux soit une priorité des départements, soit que les communes concernées ne sont pas celles où se concentrent les difficultés sociales et en cela, ne constituent pas un enjeu pour la politique du département en matière d'action sociale, soit que le conseil général recule lui-même devant le coût lié à l'intégration du personnel et des locaux et devant la perspective de reprendre un service qui a pu se dégrader.

Au total, si le principe du maillage en « circonscription d'action sociale » n'est remis en cause dans aucun département, en revanche les compétences qui y sont associées varient amplement. On retiendra le cas des « circonscriptions » vouée uniquement à l'encadrement du service d'action sociale, éventuellement déléguée aux communes, et le cas des « circonscriptions » encadrant les différents services sociaux et médico-sociaux du département, qui correspondent éventuellement à un niveau de déconcentration de certains dispositifs. Ces choix d'organisation ne sont pas anodins et orientent grandement les relations entre services, aussi bien au niveau des directions du conseil général, qu'au niveau des équipes de terrain.

2. La maille, espace de partenariat

S'intéresser à la dimension partenariale de l'action sociale conduit à différencier deux niveaux, celui des acteurs qui mettent en œuvre l'action sociale auprès des populations concernées, et celui des institutions desquelles dépendent les différents dispositifs.

⁸⁶ Ces délégations ne concernent pas uniquement les services d'action sociale, mais aussi, par exemple, le volet insertion du RMI.

Traditionnellement, le partenariat apparaît comme une dimension incontournable du quotidien des assistants sociaux. Au fil des ans, l'augmentation du nombre des dispositifs d'aide sociale, pour répondre aux multiples facettes de la précarité sociale, s'est accompagnée d'une multiplication des intervenants dans le domaine de l'action sociale, et bien souvent de la création de nouveaux cadres territoriaux d'intervention. Dans ce contexte, l'assistant social peut apparaître comme un travailleur social parmi d'autres et ses cadres territoriaux d'action (circonscription et secteur), comme des découpages administratifs parmi d'autres. Le champ de la politique de la ville d'une part et celui de l'insertion professionnelle d'autre part, on chacun largement contribué à ces changements dans le paysage de l'action sociale. Du point de vue institutionnel, le diagnostic est souvent fait d'un brouillage des compétences, dont on peut penser qu'il fragilise le département comme collectivité locale, en affectant la lisibilité des actions engagées au titre de sa principale compétence. Mais l'enjeu n'est pas seulement d'être reconnu comme un des principaux acteurs dans le champ de l'action sociale. La loi de décentralisation de 2004 a non seulement réaffirmé sa compétence en la matière, mais ont également positionné le département comme « chef de file » de l'action sociale menée sur son territoire. Ainsi, le rôle du département est non seulement de collaborer avec les autres acteurs de l'action sociale, mais également d'organiser les partenariats avec, voire entre, les différents acteurs.

Au niveau des acteurs qui mettent en œuvre l'action sociale et au niveau des institutions, la question du partenariat revêt une dimension territoriale forte pour l'observateur extérieur, lequel s'interroge devant la superposition, à ce point discordante qu'elle en devient illisible, des cadres d'action de ces administrations supposées travailler ensemble. Une question s'impose alors : comment cette discordance rejaillit-elle sur la mise en œuvre des partenariats ?

Nous nous attachons dans un premier temps au rôle accordé aux découpages du territoire dans les politiques partenariales des départements. Nous abordons ensuite le niveau de la mise en œuvre de l'action publique, à travers les effets de la concordance ou au contraire de la discordance des cadres territoriaux d'action d'administrations partenaires. Nous proposons alors des méthodes pour mesurer le degré de concordance d'un ensemble de maillages donnés. Se pose enfin la question de l'insertion de l'action sociale départementale dans les politiques d'action sociale mise en œuvre localement, en premier lieu par les CCAS des communes et au travers de la politique de la ville.

2.1. Les découpages du territoire, un outil pour les politiques partenariales des départements ?

Les objectifs en matière de politique partenariale et les outils pour remplir ces objectifs, varient selon les départements. Faire le point sur cette question dépasserait largement le cadre de cette étude, et relèverait d'une approche de sociologie politique. Néanmoins, la nécessité pour le département de se positionner par rapport à ses partenaires transparaît de façon récurrente dans les documents ayant trait à l'organisation territoriale des conseils généraux. On tente dans un premier temps d'apprécier en quoi les mailles de l'action sociale départementale sont conçues comme les cadres territoriaux d'une action en partenariat, et comment cette dimension de l'action sociale détermine le contour des mailles. Dans un second temps, on présente les autres outils de partenariat dont nous avons eu connaissance au cours de nos investigations de terrain.

- ***Les formes d'organisation territoriale tournées vers le partenariat***

Au cours des deux chapitres précédents, on a pu lire en filigrane que les projets de redécoupages des territoires départementaux en circonscription d'action sociale n'étaient pas exempts des préoccupations relevant de la question du partenariat. Selon les cas, cette préoccupation est plus ou moins intégrée au projet de redécoupage lui-même.

L'organisation des services proposée dans le mémoire du conseil général de Seine-et-Marne de 1992 n'a pas pour seuls objectifs de décroïsonner les services départementaux et de déconcentrer certaines missions. Il vise aussi l'implantation dans chaque circonscription d'un interlocuteur unique du conseil général, en vue de faciliter les partenariats avec les collectivités locales :

« Une fédération étroite des différents services locaux doit permettre aux communes ou aux regroupements de communes de disposer d'un interlocuteur unique et de les inciter à mener, en collaboration avec le département, des actions de développement local ciblées vers certains quartiers ou certaines missions (soutien scolaire, accueil petite enfance, lutte contre l'analphabétisme, actions de prévention sanitaires...) (CONSEIL GENERAL DE LA SEINE-ET-MARNE, 1992a, p. 2) »

Il s'agit donc d'accroître la lisibilité de la présence du département sur le terrain, pour mieux s'engager dans les politiques d'actions sociales définies et mises en œuvre localement. Parmi ces actions, celles engagées dans le cadre de la politique de la ville apparaissent particulièrement visées, même si la politique de la ville n'est pas citée en tant que telle dans

ce rapport qui date de 1992. Les actions menées dans ce cadre apparaissent à travers l'évocation des actions « ciblées vers certains quartiers » – l'étude préalable au rapport fait d'ailleurs référence au « DSQ » (Développement Social des Quartiers, dispositif alors en vigueur).

Les cadres territoriaux de l'action sociale et les responsables qui sont placés à leur tête sont envisagés comme des moyens de faciliter le partenariat avec les collectivités locales. Dans cette perspective, il est légitime d'aligner les découpages de l'action sociale sur les cadres territoriaux qui font sens localement. C'est sur cette logique qui préside à la révision du découpage de 1992 qui vise à faire concorder le périmètre de la circonscription de Melun avec celui de la communauté d'agglomération Melun Val de Seine (cf. supra). L'extrait du rapport de 1992 cité plus haut est d'ailleurs utilisé dans le rapport de 2003 pour affirmer une continuité entre les deux démarches.

Dans les deux rapports, les communes et regroupements de communes font figure de partenaires privilégiés du département. L'étude préalable au rapport de 1992 avait élargi le partenariat aux CAF et aux associations, notamment investies dans le domaine de l'insertion professionnelle (CONSEIL GENERAL DE LA SEINE-ET-MARNE, 1992b). Ces partenaires ne sont cependant pas explicitement nommés dans le rapport, laissant le devant de la scène aux collectivités locales. Le rapport de 2003 évoque le découpage territorial des autres institutions investies dans l'action sociale, parmi lesquelles l'ANPE, la CAF ou encore les missions locales. Cependant, la concordance avec ces maillages apparaît comme un critère secondaire de découpage, venant après la concordance avec les regroupements de communes et après le critère démographique.

Ainsi, entre les deux délibérations de 1992 et 2003, la fonction du maillage des circonscriptions évolue dans l'optique du partenariat. En 1992, l'accent était mis sur les responsables à la tête de chaque maille, qui formaient ensemble un semis de représentants du conseil général à même d'assurer la visibilité de la présence du conseil général, de ses orientations en matière d'action sociale et des actions menées. En 2003, l'intérêt se tourne vers le dessin de la maille lui-même et vers la dimension politique du périmètre ainsi délimité. C'est deux dimensions du maillage, affichage du conseil général sur le terrain et territoire politique, apparaissent également fonder le projet de redécoupage de l'Essonne. La reconnaissance des communes et regroupement de communes comme partenaires de premier ordre est l'un des moteurs du projet, à la fois comme légitimation du projet et comme critère de découpage.

On a vu dans le chapitre précédent qu'en proche couronne, la question de la concordance entre le maillage de l'action sociale et le maillage naissant des dynamiques intercommunales se posait peu à l'échelon des circonscriptions, le poids démographique des communes limitant le nombre de communes regroupées dans une même circonscription. Pour autant, l'organisation territoriale de l'action sociale n'est pas dénuée d'enjeux concernant le partenariat. Ceux-ci s'expriment à d'autres échelons, supérieurs ou inférieurs à celui des circonscriptions. La direction de l'action sociale des Hauts-de-Seine a pour projet de retoucher le découpage intermédiaire en « unités territoriales » de façon à ce qu'il concorde avec les regroupements intercommunaux. De son côté, l'assemblée générale du Val-de-Marne a elle aussi délibéré dans le sens d'une mise en concordance des cadres territoriaux de l'action sociale du conseil général avec ceux des partenaires locaux, en ciblant cette fois les découpages infra-communaux des secteurs d'une même circonscription :

« L'inscription de l'intervention d'une équipe sur un même territoire s'est avérée plus efficace là où elle avait été mise en œuvre. Elle contribue, en effet au renforcement du travail concerté entre les agents des circonscriptions, conduit au développement des partenariats, facilite la réalisation de diagnostics locaux partagés entre les agents et entre ceux-ci et leurs partenaires. Enfin, elle crée de ce fait, des conditions propices à l'émergence de projets collectifs, notamment de ceux intégrés à la politique de la ville et à une plus forte inscription sur les territoires des politiques d'action sociale sectorielle. » (CONSEIL GENERAL DU VAL-DE-MARNE, 2002a, p.1)

Il s'agit donc de sortir du modèle sectorisé, de façon à orienter la mise en œuvre de l'action sociale vers un travail en équipe et vers des actions « collectives » d'une part, et d'ouvrir l'action sociale aux autres dispositifs, au premier rang desquels figure la politique de la ville. Le thème de l'articulation de l'action sociale avec la politique de la ville est repris à deux autres reprises, pour faire le lien entre cet objectif et l'engagement du conseil général dans la politique de la ville (2002a, p. 2) et pour souligner que cet objectif fera l'objet d'une évaluation. A cette occasion, les actions collectives sont à nouveau présentées comme des vecteurs privilégiés de l'articulation entre les deux politiques. Organisation territoriale de l'action d'une part et méthodes d'intervention d'autre part constituent autant d'outils au service de l'articulation entre l'action sociale départementale avec les autres formes d'action publique.

On voit à travers ces exemples comment, au niveau du conseil général, on peut concevoir les découpages du territoire, qui servent à mettre en œuvre l'action sociale, comme des outils favorisant le travail en partenariat. La tendance, en marche ou à venir, de placer à la tête des circonscriptions des cadres dotés de responsabilités étendues et d'une certaine marge

de manœuvre, à même d'en faire des interlocuteurs de poids pour les acteurs de terrain, en premier lieu les élus et services municipaux, s'impose largement. La mise en concordance des mailles du conseil général avec celles des partenaires locaux constitue un objectif plus inégalement partagé, bien qu'affirmé très clairement le cas échéant. Cette mise en concordance concerne en premier lieu les « nouveaux territoires » nés des dynamiques intercommunales et, à l'échelon infra-communal, les zonages utilisés pour la politique de la ville. On a pu s'étonner que la liste des partenaires considérés de ce point de vue se limite essentiellement, à l'échelon supra-communal des circonscriptions, aux communes et aux regroupements de communes. La réponse, placée sous le signe de l'évidence, fuse : comment prendre en compte les découpages de partenaires institutionnels, alors qu'ils sont définis chacun selon des logiques propres ? La question du partenariat avec les autres institutions n'est pas ignorée pour autant, mais elle mobilise d'autres outils que celui de la mise en commun de mailles.

- ***Des outils de partenariat a-spatiaux***

Dans les Yvelines, le maillage en circonscriptions n'a pas été conçu comme un outil de partenariat en tant que tel, mais plutôt comme un outil d'aménagement du territoire, prenant en compte la dimension sociale de celui-ci. Contrairement aux cas de la Seine-et-Marne et de l'Essonne présentés plus haut, les dynamiques intercommunales sont à peine évoquées dans le rapport de 1996 (cf. chapitre 6). Les entretiens confirment cette tendance. Le partenariat avec les regroupements de communes n'est pas absent des préoccupations pour autant. Mais les personnes interviewées renvoient à l'échelon supérieur du « bassin territorial » lorsqu'on évoque la question de l'articulation des politiques d'action sociale et de l'intercommunalité. Plus généralement, dans le rapport de 1996, la question du partenariat est simplement mentionnée dans la description des limites de l'ancien découpage, et elle se borne aux communes :

« Un déséquilibre réel se fait sentir sur certains territoires où une ville connaissant de forts problèmes sociaux occulte la réalité du travail accompli dans les communes voisines. Il peut être alors difficile de mettre en œuvre des logiques de partenariat avec des communes ne se reconnaissant pas les mêmes enjeux. » (CONSEIL GENERAL DES YVELINES, 1996, p.3)

Pour autant, la question du positionnement du conseil général par rapport aux autres intervenants dans le champ du social et celle du partenariat est bien présente dans le rapport. La « *volonté de clarifier les missions départementales* » est posée comme une motivation

essentielle de la réorganisation des services proposée, au même titre que l'évolution de la demande vis-à-vis des services sociaux :

« La décentralisation a fait du Département le pivot de l'action sociale de terrain. (...) Mais il lui appartient de développer un partenariat avec les CCAS notamment et avec les autres intervenants du domaine social (organismes de protection sociale, Préfet et DDASS, associations, établissements sanitaires et sociaux, ...). » (idem, p. 3)

Après avoir évoqué les outils dont se dote le conseil général pour mettre en œuvre sa politique d'action sociale, on mentionne ainsi ceux relatifs au renforcement des partenariats avec les autres acteurs :

« (...) le Département des Yvelines réfléchit aujourd'hui à une Charte Sociale, qui vise à établir de nouvelles règles de partenariat avec les principales institutions qui interviennent dans le domaine social, mais aussi avec les communes et les associations. L'outil majeur de cette nouvelle politique sera le contrat d'objectifs et de moyens, ainsi qu'une communication renforcée entre les intervenants (Observatoire social et médico-social, lettre d'information sur les politiques sociales du Département). » (idem, p. 4)

Le département développe ainsi une politique de contrats, avec des institutions intervenant sur l'ensemble du département, comme la CAF, ou avec des associations qui exercent par exemple des missions de protections de l'enfance, avec des établissements comme des maisons de retraites, avec des collectivités locales, comme avec la ville de Mantes-la-Jolie. Selon le représentant de la direction d'action sociale du Conseil général, il ne s'agit pas tant de créer de nouveaux partenariats que de *« porter l'engagement entre des personnes au niveau de l'institution »*.

Une telle motivation peut apparaître formelle au premier regard ; elle fait pourtant écho à d'autres discours recueillis à l'échelon plus local des circonscriptions sur la difficulté de pérenniser les partenariats mis en œuvre localement. Un responsable de CCAS, qui a exercé sa mission successivement dans deux départements différents, fait ainsi part de son profond désarroi en constatant que les partenariats qu'il avait réussi à nouer, notamment avec les services d'action sociale du conseil général, n'ont pas survécu à son départ. Il explique à quel point ce constat remet en cause ses pratiques professionnelles, et s'interroge en ces termes : *« C'est vrai que je donne beaucoup de moi-même dans cet aspect de mon travail, peut-être trop... »*. Il en arrive à conclure que, d'une façon générale, le partenariat en action sociale est très lié aux personnes, ce qui serait dû au fait que *« l'action sociale n'est pas technique »*, autrement dit, que les objectifs de l'action sociale sont nécessairement flous, prenant pour exemple la notion d'« insertion » qui peut être interprétée de multiples manières. En outre, les moyens de parvenir à ces objectifs apparaissent eux-mêmes pluriels.

Ainsi, sous une même dénomination, un projet peut recouvrir des formes très différentes. Tout ceci concourt au fait que chaque partenariat est le résultat de compromis entre les visées de chacun des partenaires, dans lequel de nouveaux intervenants ne se « retrouvent » pas forcément. Lorsque nous faisons allusion au parti-pris de certains départements à formaliser des partenariats élaborés localement par des contrats engageant le conseil général, notre interlocuteur acquiesce en voyant dans de tels contrats un « *support technique, un cahier des charges déconnecté des personnes* », à même de faciliter la pérennité des partenariats, au-delà du départ des acteurs qui en ont eu l'initiative.

Un responsable de circonscription, œuvrant sur un territoire qui a fait l'objet d'une contractualisation entre la commune et le conseil général des Yvelines, avance des arguments semblables pour signifier l'importance que revêt, selon lui, ce type de procédure : si lui ou son collègue de la ville, qui se sont mutuellement attachés à travailler en collaboration, venait à partir, leurs successeurs devraient mettre en œuvre ce contrat signé par des politiques – ce dernier point conférant davantage de poids encore à l'engagement des deux collectivités.

A cette formalisation, on pourra opposer un risque d'assèchement de la dynamique caractéristique du travail en réseau, dont le propre est justement de se développer de façon informelle (cf. *Lien social*, 2002). L'étape de la consolidation et de l'engagement des institutions d'appartenance des acteurs concernés n'a effectivement jamais été présentée comme un passage obligé au travail en partenariat.

Cette politique du conseil général des Yvelines n'est pas isolée. La possibilité de contractualiser avec les collectivités locales figure également dans le rapport de 1992 de la Seine-et-Marne, qui pose comme moyen d'action la « *signature de contrats de développement social qui aideront les communes à mener des actions collectives au bénéfice de leur population (dans le domaine de l'aide aux devoirs scolaires, de l'emploi, de la santé.* » (1992a, p. 4). De même, le conseil général du Val-de-Marne affirme dans une délibération de 2000 la nécessité du renforcement des partenariats avec les institutions, les CCAS et les associations. Les partenariats bilatéraux avec les villes, via les CCAS ou la politique de la ville, et avec les autres institutions ne sont pas non plus les seuls envisagés. « Charte » et « Livre Blanc » sont ainsi mobilisés, incluant notamment la signature des services de l'Etat.

L'organisation territoriale de l'action sociale des départements peut être envisagée comme un outil de partenariat, à des degrés différents selon les départements cependant. Cet outil est ciblé sur le partenariat avec les politiques menées par les collectivités locales ou les

politiques assimilées comme telles – la politique de la ville notamment. Territoires de l’intercommunalité et zonages de la politique de la ville laissent ainsi leur empreinte dans les maillages de l’action sociale. D’autres outils sont mobilisés pour développer ou consolider les partenariats avec les institutions partenaires, la correspondance entre les multiples découpages de l’ensemble des acteurs de l’action sociale dépassant largement la portée des conseils généraux.

2.2. Quand les mailles s’emmêlent... Maillage des circonscriptions d’action sociale et maillages des partenaires

A côté du grand nombre des dispositifs qui couvre avec difficultés les facettes multiformes de la précarité sociale, à côté de la pluralité des intervenants dans la gestion et dans la mise en œuvre de ces dispositifs, la carte des différents découpages du territoire qui servent de cadres pour l’action offre un troisième visage de la complexité de l’action sociale. Nous tenterons tout d’abord d’identifier les effets de cette complexité territoriale sur la mise en œuvre des partenariats.

Nous proposons ensuite des mesures du niveau de concordance d’un ensemble de maillages, en considérant dans un premier temps les limites des mailles, puis dans un deuxième temps leurs aires. Le maillage des circonscriptions d’action sociale est ainsi confronté à celui de trois autres institutions, relevant des domaines de l’insertion professionnelle et de la santé : le maillage des missions locales et celui des commission locale d’insertion, et le maillage des secteurs psychiatrique (cf. encadrés VIII.1, VIII.2 et VIII.3). Le choix de ces découpages s’est effectué à partir de deux types de critères. D’une part, ils constituent chacun le cadre d’action de partenaires réguliers des assistants sociaux, et d’autre part, d’un point de vue méthodologique, ils présentent une configuration assez proche de celle du maillage en circonscription. Ce type de mesure reste certes impuissant à effectuer un jugement de valeur sur la concordance ou discordance des découpages ; il n’en constitue pas moins une avancée en direction d’un jugement de « réalité » de l’imbroglio des maillages de l’action sociale.

Enfin, nous finirons sur quelques-uns des aspects des partenariats à l’échelon local.

Encadré VIII.1 — Les commissions locales d’insertion (CLI)

Jusqu’aux récentes lois de décentralisation de 2004, qui confèrent au département la totalité de la gestion du RMI, ce dispositif relevait d’une gestion conjointe de l’Etat d’une part et du conseil général d’autre part. C’est le fonctionnement de ce dispositif copiloté que nous présentons ici.

Le dispositif du RMI comporte deux volets. Il garantit un revenu minimum aux personnes qui remplissent les conditions de ressources et les conditions administratives, ce revenu reposant sur un contrat d’insertion entre l’intéressé et la collectivité. Les commissions locales d’insertion (CLI) ont pour rôle d’évaluer les besoins en matière d’insertion, d’animer la politique d’insertion et également d’approuver les contrats d’insertion et de suivre leur mise en œuvre. Ainsi, l’instruction du dossier, autrement dit la demande de RMI, est effectuée par les services sociaux des conseils généraux, par les CCAS ou encore par les organismes payeurs (CAF ou MSA). Dans certains cas, des associations participent également à l’instruction des dossiers. Si l’on prend l’exemple d’un dossier instruit par un assistant social du conseil général, le dossier sera présenté en CLI par le responsable de la circonscription. A l’issue de cette présentation, le versement de l’allocation ou son renouvellement sera approuvé – ou non – par la CLI.

Ces CLI forment un maillage qui couvre l’ensemble du département. Elles sont composées de représentants des services de l’Etat (par exemple un sous-préfet, un responsable de la question de l’emploi) et des services du conseil général, de représentants des communes du ressort de la commission et des représentants des systèmes éducatifs, d’entreprises, d’associations, etc.

La loi fixe quelques orientations concernant le tracé des ces CLI :

« Le nombre et le ressort des commissions locales d’insertion sont fixés conjointement par le représentant de l’Etat dans le département et le président du conseil général, après consultation des maires des communes chefs-lieux de canton, et après avis du conseil départemental d’insertion. Le ressort tient compte des limites d’agglomérations, le cas échéant des modalités de regroupement intercommunal existantes, ainsi que des bassins d’emploi et des données relatives à l’habitat. (CASF (Partie législative), article L 263-10) ».

Il n’est ainsi pas fait mention des autres découpages de l’action sociale⁸⁷.

Cf. Code de l’action sociale et des familles, articles L 263-1 et suivants.

Encadré VIII.2 — Les missions locales et les PAIO

Suite au rapport SCHWARTZ de 1981 sur l’insertion sociale et professionnelle, les premières missions locales et PAIO (permanences d’accueil, d’information et d’orientation) sont créées. Les PAIO ont pour vocation d’accueillir les jeunes sans qualification professionnelle et de les épauler dans leurs démarches d’insertion professionnelle, les missions locales suivent le même objectif tout en ayant une approche plus globale des difficultés rencontrées, relatives aux logements ou à la santé par exemple. S’adressant au départ au 16-18 ans, les missions locales et PAIO accueillent aujourd’hui les jeunes de 16 à 25 ans.

Les deux structures tendent à couvrir l’ensemble du territoire, les missions locales concernant davantage le milieu urbain, les PAIO le milieu rural.

Le statut de ces structures est celui d’une association ou d’un groupement d’intérêt public. Elles sont essentiellement constituées à l’initiative des communes ou des groupements de communes, avec l’appui de l’Etat et présidées par un élu. Elles sont financées à part égale entre l’Etat et les communes ou EPCI (en moyenne un peu moins de 30%), par les régions (environ 20%), également par le Fonds social européen (en moyenne un peu plus de 10%). Le département intervient peu dans le financement, en moyenne à hauteur de 5% (cf. *Bilan 2002 du réseau des missions locales et PAIO*, Conseil national des missions locales, 2004).

⁸⁷ Jean-Louis Sanchez fait état d’une circulaire du 13 janvier 1989, qui stipule que « le ressort de chaque Commission local d’insertion (CLI) doit tenir compte des caractéristiques sociales et économiques du département, et privilégier l’unité économique et sociale par rapport aux circonscriptions administratives comme l’arrondissement et la circonscription d’action sociale. » (SANCHEZ J.-L., 2001, p. 141).

Encadré VIII.3 — Les secteurs de psychiatrie adulte

La carte sanitaire de psychiatrie est définie conjointement au schéma régional d'organisation sanitaire de la psychiatrie, prévus par le code de la santé publique. Pour l'Île-de-France, ces deux outils de planification ont été revus en 1998.

L'organisation de la psychiatrie en secteurs a été amorcée par le législateur en 1960 et consolidée en 1990, dans une conception de la psychiatrie fondamentalement en rupture avec celle reposant sur l'asile formulée en 1838. Ainsi, cette organisation en secteurs est mise en place pour permettre un traitement précoce des malades et un suivi permettant d'éviter les récidives d'une part, et d'autre part un traitement le plus intégré possible au cadre de vie du patient, pour palier aux effets de désinsertion provoqués par une hospitalisation prolongée. En outre, la loi de 1990 insiste sur le droit des personnes hospitalisées en affirmant le principe de l'hospitalisation libre et encadrant les cas nécessitant une hospitalisation sur demande d'un tiers ou d'office.

Très concrètement, la carte sanitaire détermine les limites des secteurs psychiatriques d'une part, et d'autre part la nature et l'importance des soins nécessaires pour répondre aux besoins de la population. Chaque secteur englobe une population d'environ 70 000 habitants ; il correspond à une équipe placée sous la responsabilité d'un psychiatre hospitalier et relève d'un établissement de santé. Deux critères de découpages apparaissent ainsi : une logique démographique d'une part, et la contrainte constituée par le semis d'établissements d'autre part.

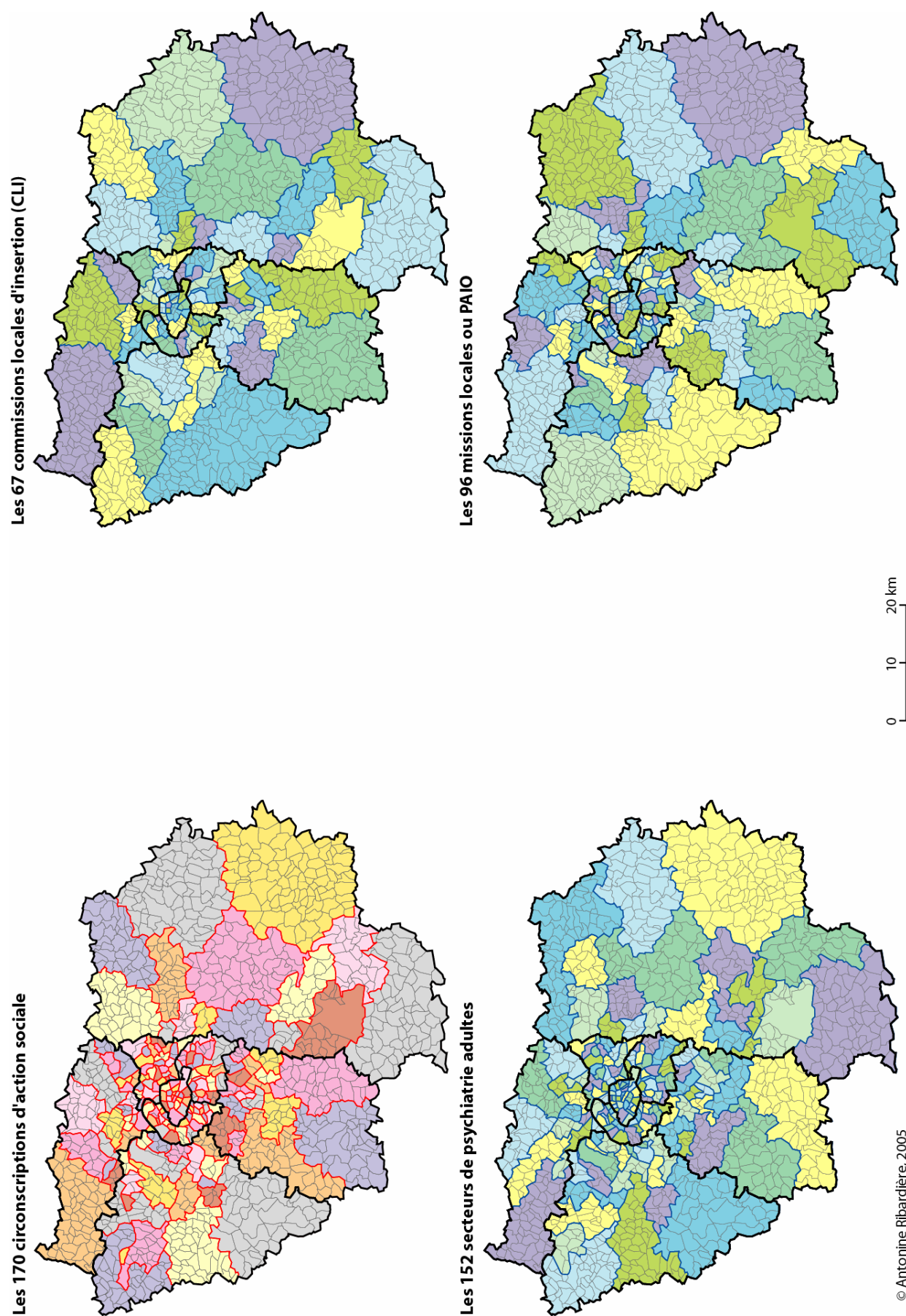
La loi est très claire quant au principe de libre-choix du malade de son praticien et de son établissement, qui s'applique à la santé mentale comme autres disciplines de médecine. En théorie, le découpage en secteur ne contraint pas le patient ; en pratique, il semble que ce droit soit rarement mobilisé pour contourner l'affectation à un secteur.

Cf. *Code de la santé publique, Livre II. « Lutte contre les maladies mentales »*, articles L3211-1 et suivants.

• ***Les effets directs et indirects de la discordance des cadres territoriaux sur les partenariats***

La discordance des cadres territoriaux d'actions induit inévitablement une augmentation du nombre de partenariats. C'est pourtant rarement cette formulation du problème que retiennent les assistants sociaux rencontrés. Cet aspect n'apparaît qu'en creux, au fil des échanges au sujet du grand nombre d'interlocuteurs qu'ils ont à gérer. Ainsi, l'un d'entre eux évoque la difficulté qu'il éprouve à rentrer en contact avec les équipes de psychiatrie, le partenariat se limitant dans ce cas à de rapides échanges téléphoniques. Il en vient à opposer cette situation à un autre cas de figure, qu'il a eu l'occasion de connaître dans un poste antérieur, dans lequel un représentant du secteur psychiatrique assistait systématiquement aux réunions mensuelles du service d'action sociale. Très rapidement, une telle présence apparaît difficilement envisageable dans la circonscription actuelle de l'intéressé, à cheval sur trois secteurs psychiatriques différents. Toutefois, ce n'est pas à partir de cette image de la discordance des cadres d'action que le problème a été posé.

Figure VIII.7— Les maillages de quatre institutions partenaires (2004)



Les effets de la discordance des découpages nous ont été plus souvent présentés ne manière plus indirecte. Les responsables de circonscriptions en particulier, regrettent d'avoir plusieurs interlocuteurs pour un même dispositif lorsque cela occasionne des façons de travailler différentes et en conséquence, lorsque cela ne permet pas de répondre de la même façon à l'ensemble des usagers qu'elles rencontrent. Un responsable de circonscription évoque ainsi les personnalités très différentes des sous-préfets, membres ou présidents des CLI. On devine un investissement inégal des deux représentants de l'Etat. Mais là encore, ce genre de difficultés n'est pas rapporté spécifiquement à la question de la discordance des maillages ; dans cet exemple le fait que la circonscription relève de deux CLI différentes est exposé lorsque que notre interlocuteur regrette que les communes qui composent sa circonscription ne bénéficient pas des mêmes dispositifs – certaines communes appartenant à une ville nouvelle, riche en moyens et en structures, d'autres non. Ainsi, le traitement différencié des dossiers de RMI selon les communes de résidence des personnes concernées apparaît relever du même ordre de difficultés que le fait que les demandeurs d'emploi de certaines communes puissent bénéficier d'un PLIE par exemple, et que ceux résidents dans une autre commune n'y aient pas accès.

Pour un travailleur social donné, dont le cadre territorial d'action ne concorde pas avec celui des institutions partenaires – autrement dit qui doit s'adresser pour un même dispositif à deux équipes différentes selon le lieu de résidence de l'utilisateur, ce n'est donc pas tant la multiplication des interlocuteurs en soi qui pose problème, que le fait que la diversité des équipes recouvre des différences de dynamisme, de moyens et de qualité de partenariat. Notons que la question peut se poser différemment du point de vue des responsables de circonscription, qui ont une vue globale des interventions menées sur le territoire dont ils ont la responsabilité, et du point de vue des assistants sociaux lorsque ces derniers interviennent dans le cadre de secteurs. Le découpage du territoire en secteurs peut avoir pour effet de réduire voire d'annuler la discordance des périmètres d'intervention, à leur niveau d'action.

Enfin, si certains de nos interlocuteurs tiennent la concordance des cadres territoriaux d'action comme une condition facilitant la gestion des partenariats, un plus grand nombre encore soulignent les difficultés rencontrées à travailler avec certains partenaires, bien qu'ils partagent les mêmes territoires d'action. Ainsi, le responsable d'une circonscription de proche banlieue, qui couvre uniquement le périmètre d'une commune, voit dans une telle configuration un avantage puisque ses partenaires travaillent soit dans ce cadre communal,

soit dans un cadre plus large : dans les deux cas, la question de la discordance des découpages ne se pose pas. Néanmoins, il énumère ses partenaires en précisant pour certains d'entre eux, en l'occurrence la mission locale, qu'il travaille très peu en collaboration. Et de préciser qu'il s'agit ici « *d'une question de personnes et non de territoires* ».

On retiendra que si le fait de partager pour deux acteurs un même territoire d'action ne constitue pas une condition suffisante pour travailler en complémentarité, le non-recouvrement des périmètres d'action est souvent à l'origine de difficultés supplémentaires dans la coordination de l'action sociale menée par chaque partenaire. En outre, si les compétences des différents acteurs peuvent revêtir un certain flou dans leur définition – ce qui peut être à l'origine de doublons mais aussi avoir pour effet positif d'autoriser l'utilisateur à choisir, dans une certaine mesure, son interlocuteur (cf. *infra*), en revanche, les cadres territoriaux d'intervention de chacun ne semblent souffrir aucune porosité.

- **Mesure de la concordance des mailles**

On propose ici deux méthodes permettant d'apprécier la concordance d'un ensemble de maillages donné. La première repose sur la comparaison des *contours* des mailles, la seconde repose sur la comparaison de leurs *aires*⁸⁸.

- *Superposition du contour des mailles : limites partagées et limites spécifiques*

Une première comparaison des maillages des quatre institutions partenaires consiste à superposer leurs limites sur une même carte. Cette démarche se heurte à une difficulté majeure, à savoir celle de la lisibilité des superpositions. En jouant sur l'épaisseur et la couleur des contours, la représentation cartographique du croisement de deux maillages est concevable ; elle s'avère problématique lorsqu'elle concerne trois maillages, et devient difficilement concevable au-delà. Il s'agit donc de résoudre ce problème, afin d'apprécier les différentes formes de superpositions. L'analyse peut ensuite commencer, en adoptant deux points de vue.

Du point de vue des services sociaux du conseil général, on cherche à repérer les circonscriptions qui concordent avec les cadres territoriaux adoptés par les partenaires, soit que les mailles se confondent, soit que les mailles des partenaires comptent un nombre entier de circonscriptions : certaines institutions ont-elles adopté des logiques de découpages plus

⁸⁸ Nous remercions ici Claude Grasland et Hélène Mathian pour leur appui concernant la formalisation de ces deux méthodes.

proches que d'autres des services d'action sociale ? Le niveau de concordance entre les maillages varie-t-il suivant les départements ? Un autre point de vue, qui relève davantage de l'aménagement du territoire, consiste à observer conjointement les quatre maillages, à la recherche de formes d'organisation générale du territoire régional.

Encadré VIII.4 — Aspects méthodologiques de l'analyse de la superposition des contours des mailles

- **Retouches apportées au fond communal**

En règle générale, les quatre découpages respectent la commune comme unité de base : autrement dit les mailles sont composées d'un nombre entier de communes. On a vu que le dessin des circonscriptions d'action sociale souffrait deux exceptions à cette règle. Le dessin des secteurs psychiatriques est élaboré avec davantage de liberté encore quant à ce critère. Sans parler des arrondissements parisiens, la ville de Saint-Denis est partagée en deux, une partie composant un secteur, l'autre étant rattachée aux villes voisines de l'Ile-Saint-Denis et de Saint-Ouen pour former un autre secteur ; la commune d'Etampes constitue un autre exemple de commune partagée entre deux secteurs.

De façon à prendre en compte ces limites infra-communales et surtout à ne pas considérer des limites communales comme des limites de mailles lorsque cela n'est pas le cas, nous avons retouché le fond communal en créant de nouvelles unités correspondant aux morceaux de communes délimités par l'un ou l'autre maillage. Ces fragments de communes sont repérables sur la figure VIII.7. Pour simplifier l'exposé, on considérera par la suite l'ensemble des unités comme des communes.

- **Passage du fond communal au fond de segment de limites communales**

Le fond représentant les limites communales a été « découpé » en segments correspondant chacun à une frontière entre deux communes. On passe ainsi à un fond de 3774 segments.

- **Différenciation des segments de limites communales selon qu'ils constituent des limites de mailles de niveau 0, 1, 2, 3 ou 4.**

On différencie par un code binaire 1 / 0, d'un côté les segments de limites communales sur lesquels s'appuient les limites des mailles, de l'autre les segments qui ne constituent pas une limite de maille, et ce pour les quatre maillages considérés. Chaque segment est donc caractérisé par quatre nouvelles variables. En les additionnant, on obtient un classement des segments en cinq niveaux de superposition, depuis le niveau « 0 » qui décrit les segments qui ne sont limites d'aucune maille, jusqu'au niveau « 4 » qui décrit les segments qui sont limites des quatre maillages.

- **Représentations cartographiques du niveau de superposition des segments de limites communales**

- **Description statistique de l'ensemble composé par des segments de limites communales**

Le calcul des paramètres statistiques en complément de la représentation cartographique nécessite de définir une unité de mesure. Par exemple, en quelle unité exprimer la part du maillage des missions locales qui correspond au maillage des circonscriptions ? On pourrait s'intéresser à la longueur des limites communes, cependant ce type de mesure a été rapidement écarté car trop dépendant de la généralisation du fond de carte. C'est donc le segment de frontière communale qui est retenu comme unité. Par exemple, on calcule ainsi que sur les 3 774 segments de frontière communale, 528 sont des segments de niveau 4, c'est-à-dire qu'ils constituent une limite pour les quatre maillages.

Lorsque l'on observe la superposition des maillages deux à deux, il convient de tenir compte des écarts de finesse des maillages. Par exemple, en Seine-Saint-Denis 100% des limites des CLI se superposent au tracé des circonscriptions d'action sociale. Le maillage des circonscriptions étant plus fin que celui des CLI, seuls 41% des limites de circonscriptions sont reprises par les CLI.

Tableau VIII.1 — Nombre de mailles composant les découpages en « circonscriptions d'action sociale », CLI, missions locales ou PAIO et secteurs psychiatriques adultes

dep.	circonscriptions d'action sociale	CLI	missions locales ou PAIO	secteurs psychiatriques adultes
75	20	10	5	29
92	29	8	21	22
93	30	6	15	19
94	20	6	14	17
91	16	10	10	16
78	20	8	10	18
95	20	4	8	14
77	15	15	13	17
Total	170	67	96	152

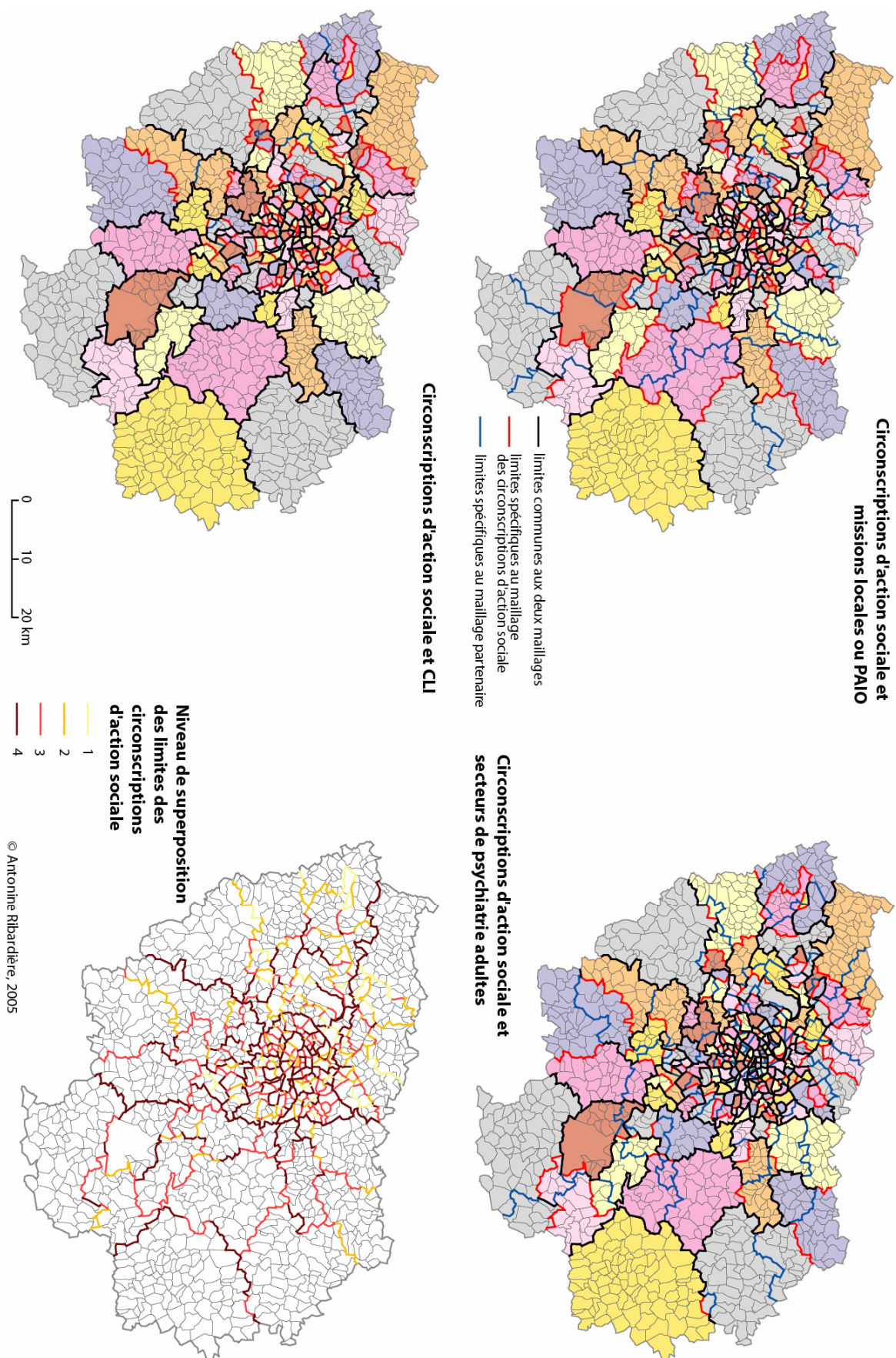
Le maillage des CLI est le plus proche de celui des circonscriptions, celui des secteurs psychiatriques est le plus éloigné

Globalement, 95% des segments de limites des CLI reprennent le tracé des mailles des circonscriptions d'action sociale; autrement dit seul 5% des limites des CLI s'affranchissent du contour des circonscriptions (figure VIII.8 et tableau VIII.2). Lorsqu'on considère la superposition département par département, il apparaît que les deux maillages sont parfaitement cohérents sauf dans l'Essonne et dans les Yvelines, où il n'est pas rare qu'un même « espace territorial » doive traiter avec deux CLI différentes. Le copilotage du dispositif par l'Etat et le département explique certainement ce bon niveau de cohérence global.

Tableau VIII.2 — Superposition des limites du maillage des circonscriptions d'action sociale et de celle des trois maillages partenaires

	Part des limites des CLI superposées aux limites des circonscriptions		Part des limites des ML superposées aux limites des circonscriptions		Part des limites des SPA superposées aux limites des circonscriptions	
	%	Rang	%	rang	%	Rang
Ile-de-France	95		75		70	
75	100	1	100	1	75	3
92	100	1	88	2	88	2
93	100	1	91	3	90	2
94	100	1	83	3	74	2
91	92	1	80	2	64	3
78	71	1	63	2	60	3
95	100	1	57	2	45	3
77	100	1	50	3	75	2

Figure VIII.8 — Représentation de la superposition des limites du maillage des circonscriptions d'action sociale et de celles des trois maillages partenaires



La qualité de la superposition s'abaisse si l'on considère les missions locales. En dehors du Paris, le maillage des missions locales/PAIO ne recouvre jamais totalement celui des circonscriptions d'action sociale. Toutefois, il reste relativement cohérent avec celui des circonscriptions en proche couronne. Les deux maillages sont également proche dans l'Essonne, où 80 % des limites des missions locales reprennent le tracé des circonscriptions d'action sociale. Cependant, à l'est du département la superposition des cadres territoriaux de l'action sociale et des missions locales est plus aléatoire, une circonscription d'action sociale devant travailler avec trois missions locales différentes. Ce type de configuration se retrouve également dans les trois autres départements de la grande couronne. En Seine-et-Marne en particulier, où la moitié des limites des missions locales s'affranchit du dessin des circonscriptions, on peut citer le cas de la circonscription de Tournan, qui se situe au carrefour de trois missions locales.

Enfin, globalement, la concordance du découpage en secteurs psychiatriques avec celui des circonscriptions apparaît du même niveau que celui des missions locales. A Paris, la qualité de la superposition apparaît plus faible, cela s'explique par le fait que le maillage en secteurs psychiatrique est d'un niveau plus fin que celui des circonscriptions : pour tenir compte des contraintes démographiques qui gouvernent ce découpage, les mailles sont dessinées à un niveau infra-arrondissement. Les 25% des limites qui ne correspondent pas aux limites des circonscriptions sont, pour l'essentiel, des limites infra-arrondissement. Hormis la Seine-et-Marne, des qualités de superposition assez faibles s'observent dans les départements de grande couronne. En particulier, les deux découpages s'ignorent pour l'essentiel dans le Val-d'Oise.

La dernière carte de la figure VIII.8, présente le niveau de superposition des limites des circonscriptions d'action sociale. En grande couronne, aucune circonscription ne correspond exactement au cadre d'action des trois autres institutions partenaires. La cohérence du découpage en circonscriptions avec celui des partenaires apparaît meilleure en Seine-et-Marne, mais ce résultat est dû à la correspondance exacte entre les CLI et les circonscriptions. La cohérence entre les mailles de l'action sociale et celles des partenaires apparaît fort variable dans les Yvelines. En confrontant cette carte avec celle des cantons, on note que les limites de circonscription communes aux 4 maillages correspondent à des limites cantonales, ou aux limites des villes nouvelles. Dans cet exemple, c'est donc dans des logiques territoriales préexistantes que les logiques de découpages des différentes administrations se retrouvent. C'est dans le Val-d'Oise que le découpage en circonscriptions d'action sociale semble suivre les tracés les plus spécifiques. Malgré le niveau globalement

plus fort de superposition des mailles en proche couronne, on ne repère pas non plus de circonscription d'action sociale qui correspondrait exactement au cadre d'action des institutions partenaires. Au contraire, on repère quelques limites concernant uniquement le maillage en circonscription.

Au total, le découpage des départements en circonscriptions d'action sociale obéit à des logiques qui lui sont en partie propres, en partie partagées avec d'autres administrations partenaires. Il se superpose assez bien avec celui des administrations partenaires dans Paris intra-muros et dans la proche couronne. Les fortes densités de population limitent le nombre de communes réunies dans chaque maille et ce faisant, contribuent à la cohérence des découpages. Sans être sans rapport avec le maillage des partenaires, la cohérence du découpage en circonscriptions avec celui des partenaires varie davantage en grande couronne, selon les départements et à l'intérieur des départements.

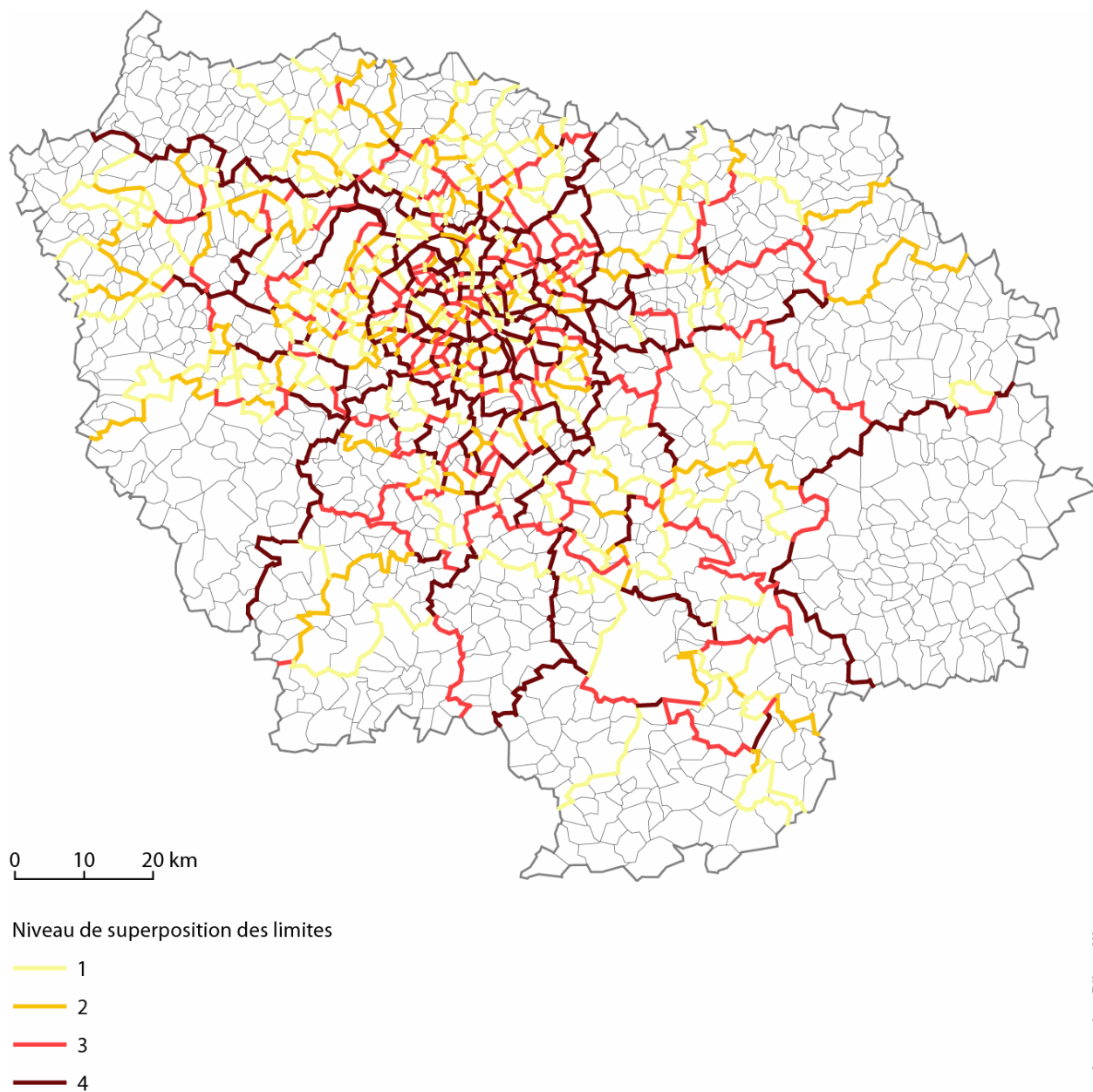
Derrière les limites récurrentes, les trames administratives des cantons

L'image de la superposition des quatre maillages se complexifie si l'on considère ensemble la totalité des limites, et non seulement celles des circonscriptions comme précédemment (figure VIII.9). En proche couronne et dans l'extrémité est du Yvelines et du Val-d'Oise, pratiquement toutes les frontières communales sont utilisées comme limites de l'un ou l'autre maillage, la densité des limites diminuant à mesure que l'on atteint les frontières régionales.

Globalement, parmi les frontières communales qui constituent des limites de l'un ou l'autre maillage, ce sont les limites de niveau 1 qui sont les plus représentées (tableau VIII.3). Les limites de niveau 4 sont également nombreuses, mais pour la moitié d'entre elles, ce sont des limites de départements. En effet, les limites départementales sont respectées dans les quatre découpages, à l'exception d'une mission locale, à cheval sur l'Essonne et la Seine-et-Marne. Comme on pouvait s'y attendre, sous l'effet des fortes densités communales, qui restreint d'autant les possibilités d'association de communes et en cela contraint le tracé des découpages, c'est en proche couronne que la récurrence des limites est la plus importante. Plus de la moitié des limites est utilisée dans trois, voire quatre maillages ; la proportion dépasse les 2/3 dans les Hauts-de-Seine. La récurrence des limites est également assez forte en Essonne, même si la proportion de limites spécifiques à un seul maillage augmente. Dans les trois autres départements de la proche couronne, c'est moins de la moitié des limites qui sont communes à trois maillages ou plus. Cette proportion reste encore assez élevée en

Seine-et-Marne, elle chute pour ne représenter que le quart des limites dans les Yvelines et dans le Val-d'Oise. Dans ce dernier département, près de la moitié des frontières communales utilisées comme limite de maille est spécifique à une institution seulement.

Figure VIII.9 — Représentation de la superposition des limites des quatre maillages partenaires



A la vue de la superposition des quatre maillages, on est tenté de chercher s'il se dessine des grands ensembles de communes, toujours considérées ensembles quel que soit les administrations. C'est bien évidemment en grande couronne qu'une telle approche a du sens. De telles régions semblent se détacher en Seine-et-Marne, notamment à l'est. On sait que dans ce département, deux découpages sont exactement callés sur la trame cantonale : celui des

circonscriptions d'action sociale et celui des CLI, les deux maillages se confondant. En conséquence, les limites communes aux quatre maillages empruntent forcément au découpage cantonal. Dans l'Essonne, on observe à l'est trois ensembles de communes délimitées par des limites récurrentes, même si elles sont traversées par une limite spécifique. La question de pose de savoir si ces tracés ont été créés de toutes pièces par les administrations, ou bien si ils reprennent des limites administratives préexistantes. Il s'avère que si la délimitation du groupe de communes du sud-est reprend des limites cantonales, celles situées plus au nord ne les reprennent qu'en partie, d'autres limites s'étant ponctuellement imposées. Dans le département des Yvelines, il est bien difficile de déceler des groupes de communes, pour autant, des limites récurrentes existent cependant. Celles situées dans la moitié nord du département reprennent bien le dessin des cantons ; pour ce qui est du deuxième ensemble de limites récurrentes, c'est davantage les contours de la ville nouvelle de Saint-Quentin qui apparaît guider le découpage des administrations : les limites reprennent le contour des cantons lorsque ceux-ci s'inscrivent dans le tracé de la ville nouvelle.

Tableau VIII.3 — Classement des segments de frontières communales selon les limites des mailles supportées

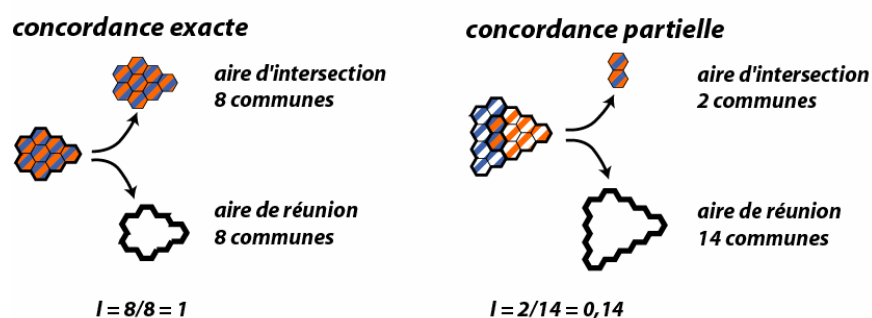
	Segments limites de mailles	niveau des segments limites de mailles				total des segments
		1	2	3	4	
Ile-de-France	1833	551	348	406	528	3774
%	48,57	30,06	18,99	22,15	28,81	100
75	75	20	8	28	19	75
%	100,00	26,67	10,67	37,33	25,33	100
92	78	9	14	35	20	79
%	98,73	11,54	17,95	44,87	25,64	100
93	92	19	18	33	22	95
%	96,84	20,65	19,57	35,87	23,91	100
94	89	21	21	25	22	105
%	84,76	23,60	23,60	28,09	24,72	100
91	224	66	38	74	46	529
%	42,34	29,46	16,96	33,04	20,54	100
78	331	140	103	49	39	712
%	46,49	42,30	31,12	14,80	11,78	100
95	228	112	61	36	19	485
%	47,01	49,12	26,75	15,79	8,33	100
77	455	164	85	121	85	1433
%	31,75	36,04	18,68	26,59	18,68	100

➤ *Superposition des aires des mailles*

Une autre approche consiste à observer non plus la superposition non plus des limites des différents maillages, mais le niveau de recouvrement de leurs aires. On a ainsi élaboré un « indice de concordance », que l'on peut formaliser en empruntant des notions à la théorie des ensembles. Il s'agit de rapporter, pour chaque commune, l'aire d'*intersection* des mailles auxquelles elle appartient, à l'aire totale de *réunion* de ces mailles (figure VIII.10). Dans un premier temps, ces deux aires sont mesurées en nombre de communes. Cette unité fait sens pour les maillages observés, renvoyant aux partenariats avec les services municipaux. L'indice obtenu varie de 1 à 0, c'est-à-dire du recouvrement total des mailles au recouvrement le plus faible. Cet indice peut ainsi se lire en pourcentage. Il peut être cartographié : à la mesure de l'objet d'étude, on associe ainsi sa représentation.

Figure VIII.10 — L'indice de concordance

Pour chaque commune, on rapporte l'aire d'intersection des mailles auxquelles elle appartient, à l'aire totale de réunion de ces mailles



L'indice obtenu varie de 0 à 1, c'est-à-dire du niveau de concordance le plus faible à la concordance exacte des mailles.

Dans un premier temps, on peut mesurer le niveau de recouvrement des circonscriptions d'action sociale avec les mailles des partenaires (figure VIII.11 et tableau VIII.4).

Figure VIII.11 — Représentation de la concordance du maillage des circonscriptions d'action sociale avec les trois maillages partenaires

© Antonine Ribardière, 2005

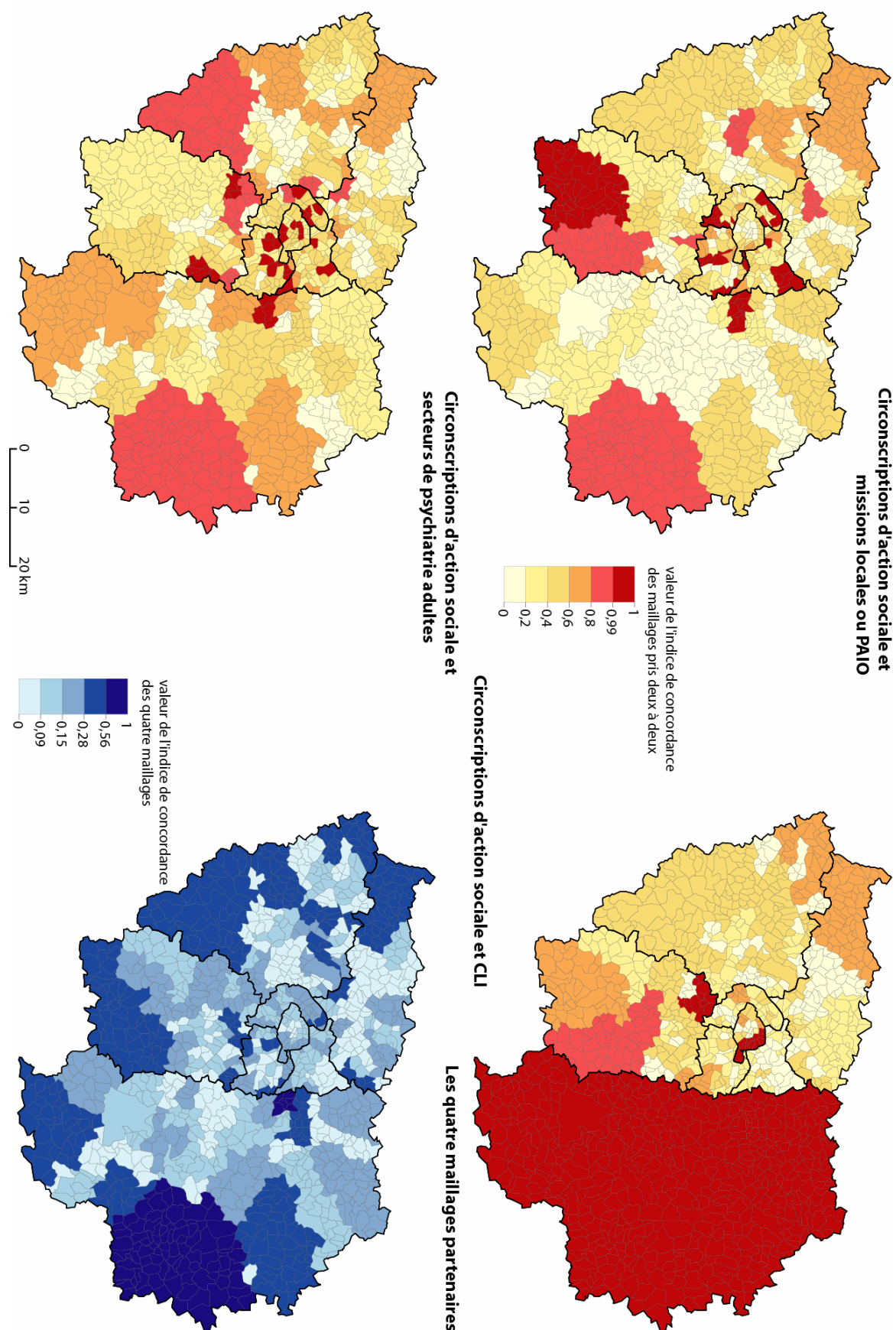


Tableau VIII.4 — Mesure de la concordance entre le maillage des circonscriptions d'action sociale et les trois maillages partenaires (maille communale non pondérée par la population)

dep.	indice moyen de concordance entre circonscriptions et :			
	CLI	missions locales/PAIO	secteurs psychiatriques adultes	indice moyen de concordance entre les quatre maillages
75	0,63	0,31	0,53	0,14
92	0,34	0,61	0,56	0,18
93	0,20	0,44	0,49	0,13
94	0,37	0,55	0,53	0,19
91	0,60	0,59	0,42	0,22
78	0,39	0,45	0,53	0,21
95	0,44	0,47	0,41	0,22
77	1,00	0,46	0,54	0,37
Total	0,66	0,48	0,28	0,24

Les résultats obtenus à partir de cet indice concordent avec ceux observés précédemment. On retrouve ainsi en Seine-et-Marne, l'équivalence entre le maillage des circonscriptions d'action sociale et celui des CLI déjà notée. La totalité des communes du département est donc gérée dans des mailles communes aux deux institutions. La faiblesse des valeurs de l'indice observée en Seine-Saint-Denis renvoie à la différence de taille des deux maillages. On pointe là une limite de l'indice de concordance élaboré, qui ne différencie pas le cas de maillages différents mais qui néanmoins *s'emboîtent*, du cas de maillages différents et qui se *chevauchent*. C'est suivant la même logique qu'on explique la faible valeur de l'indice autour des circonscriptions « mono-communale » des Yvelines.

Le niveau de recouvrement des circonscriptions et des missions locales/PAIO est globalement plus faible (figure VIII.11). Dans le Val-d'Oise et en Seine-et-Marne, apparaissent très clairement des « grappes » de communes autour desquelles les deux maillages s'articulent, et des marges plus floues, au niveau desquels les deux maillages se croisent. La discordance déjà notée entre les deux maillages au niveau de la circonscription de « Tournan » apparaît également clairement. On repère enfin, localement, des mailles exactement concordantes. Au total, ce type de représentation met clairement en évidence la concordance très inégale des deux maillages en proche couronne.

Globalement, le niveau de concordance entre le maillage des circonscriptions d'action sociale et celui des secteurs de psychiatrie adulte est le plus faible (tableau VIII.4). Dans le détail, il s'avère surtout très inégal (figure VIII.11). Apparaissent en grande couronne de larges « grappes » de communes qui sont gérées dans des mailles assez proches, notamment

dans les Yvelines et la Seine-et-Marne. Les cas de concordance exacte se repèrent principalement en grande couronne.

Enfin, le niveau de concordance entre les quatre maillages se révèle très inégal selon les lieux (figure VIII.11). Les frontières départementales, et encore plus régionales, respectées par les différentes institutions, constituent incontestablement des facteurs de concordance entre les découpages.

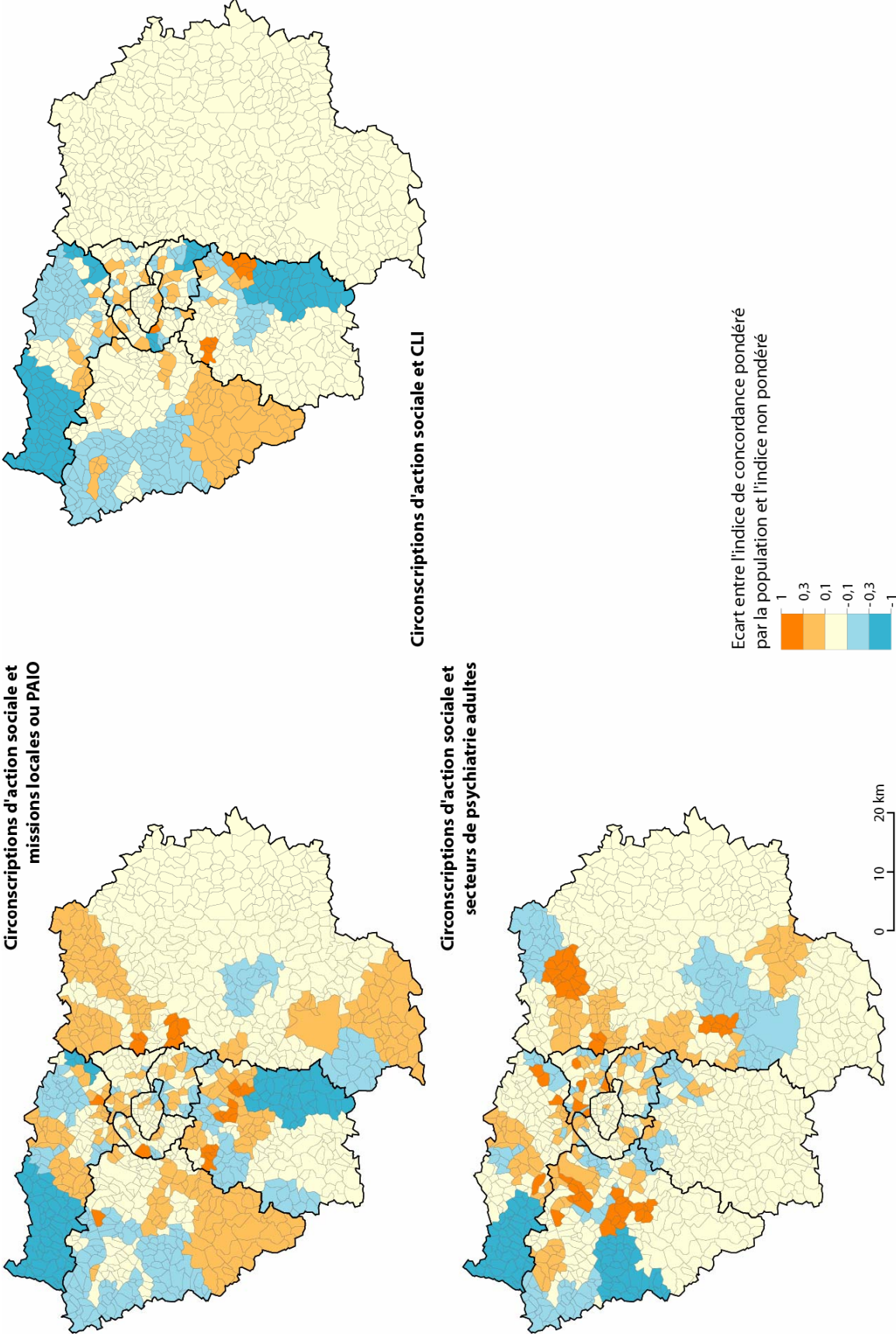
Dans un deuxième temps, on a cherché à compléter cette appréciation de la concordance des maillages, en considérant la population concernée par les recouvrements ou les discordances des mailles. Il est effectivement possible de pondérer la mesure en considérant non plus le nombre de communes, mais la *population* concentrée dans les deux aires. Il s'avère que les mesures effectuées suivant une pondération de la maille communale suivant son poids démographique, sont proches de ceux effectués sans pondération (tableau VIII.5).

Tableau VIII.5 — Mesure de la concordance entre le maillage des circonscriptions d'action sociale et les trois maillages partenaires (maille communale pondérée par la population)

dep.	indice moyen de concordance entre circonscriptions et :			
	CLI	missions locales/PAIO	secteurs psychiatriques adultes	indice moyen de concordance entre les quatre maillages
75	0,63	0,31	0,53	0,15
92	0,30	0,62	0,57	0,19
93	0,19	0,45	0,51	0,14
94	0,30	0,51	0,52	0,17
91	0,53	0,52	0,40	0,19
78	0,32	0,43	0,46	0,19
95	0,19	0,26	0,36	0,09
77	1,00	0,50	0,57	0,40
Total	0,60	0,45	0,49	0,25

La comparaison entre les deux indices permet néanmoins de nuancer certaines concordances ou discordances locales. La figure VIII.12 représente ainsi la différence entre, d'une part, le niveau de concordance pondéré par la population et d'autre part, le niveau de concordance des mailles considérées en nombre de communes. Comme on pouvait s'y attendre, les écarts positifs entre les deux indices concernent en premier lieu des groupes de communes densément peuplées et les écarts négatifs, des groupes de communes moins denses.

Figure VIII.12 — Confrontation de l'indice de concordance pondéré par la population et de l'indice non pondéré



© Antonine Ribardière, 2005

2.3. Les partenariats avec les acteurs locaux

Les orientations du département en matière de partenariats et leurs traductions éventuelles dans les découpages du territoire d'une part, les cadres territoriaux d'action des partenaires d'autre part, constituent chacun un aspect du contexte dans lequel, localement, est mise en œuvre l'action sociale – plus ou moins favorable au travail en partenariat. Entrent également en jeu dans la coordination des actions des éléments locaux, qu'il s'agit de définir, parmi lesquels les choix d'organisation territoriale à l'échelon de la circonscription, la richesse du tissu associatif, inégale selon les territoires ou encore les relations nouées avec les élus et les services municipaux. Nous terminerons par l'étude des relations entre l'action sociale départementale et la politique de la ville, dont on verra qu'elles font intervenir à la fois les règles de partenariats établies au niveau du conseil général que la qualité des relations avec les services municipaux.

- ***L'organisation en secteurs : frein ou outil pour les partenariats ?***

On a vu que le choix du modèle sectorisé, ou déssectorisé, procédait en partie de considérations pratiques et/ou du maintien d'une situation de fait. Dans ce cas, l'appréciation des deux modèles donne lieu à des appréciations très tranchées, qui prennent sens si l'on considère le contexte dans lequel elles ont été formulées, tissu urbain très dense ou banlieues résidentielles de la deuxième couronne. Dans le modèle sectorisé, les densités de population guident la superficie des secteurs et ce faisant, conduisent à des secteurs limités à quelques rues dans les zones les plus denses, ou couvrant plusieurs communes dans les zones périurbaines ou rurales.

Dans le contexte de circonscriptions appliquées à un tissu urbain très dense, en proche couronne ou dans les communes transformées par les constructions de masse de cités d'habitat social des années 60 et 70, lorsque le parti a été pris de « déssectoriser », la perspective de favoriser le travail en partenariat a été présentée comme argument en faveur de cette déssectorisation. En effet, découper la circonscription en autant de secteurs que d'assistants sociaux revient à créer des mailles bien plus fines que les territoires d'action des autres partenaires, qu'il s'agisse de l'aire d'action d'une PMI, du quartier fréquenté par une assistante sociale de la CAF ou encore des quartiers délimités au titre de la politique de la ville. En outre, les configurations de secteurs continus sont assez rares, certains secteurs se voyant augmenter ou diminuer d'une ou deux rues, au fil des postes vacants et des évolutions du tissu urbain (cf. chapitre 6).

Dans ce contexte, un partenariat avec la politique de la ville par exemple, autour d'une action menée dans un quartier donné, nécessiterait de mobiliser individuellement chacun des assistants sociaux intervenant sur le quartier. Au contraire, dans le cas d'une désectorisation dans le cadre de « grands secteurs », le partenariat repose sur l'équipe des trois ou quatre assistants sociaux intervenant dans le secteur concerné par le projet : les responsables voient dans cette dynamique d'équipe un facteur facilitant le partenariat. Le responsable d'une circonscription sectorisée nous a ainsi expliqué qu'il avait pensé à la désectorisation, dans le cadre de grands secteurs, voilà quelques années, alors que de gros projets se montaient sur un quartier dans le cadre de la politique de la ville. La participation de son service demandait aux assistants sociaux beaucoup de disponibilité, notamment pour assister aux réunions, et l'organisation en grands secteurs leur aurait facilité la tâche. Dans certains cas, l'effort est fait de caler le tracé des « grands secteurs » qui encadrent le travail des équipes d'assistants sociaux sur ceux utilisés par les services municipaux. Cette mise en correspondance des périmètres d'intervention peut aussi avoir pour but de permettre l'échange des informations chiffrées entre les deux services et de travailler à construire des « diagnostics partagés ». Le gain en lisibilité pour les habitants a aussi été souligné, d'autant plus que les périmètres en question correspondent aux conseils communaux de quartier. Ici, la désectorisation ne signifie pas la perte d'un ancrage territorial. Au contraire, elle peut être conçue conjointement à une présence renforcée des équipes dans les différents quartiers – en profitant par exemple de la construction de centres sociaux pour y implanter des points d'accueil.

Dans la configuration d'une circonscription couvrant un territoire beaucoup plus vaste, réunissant plusieurs communes, la désectorisation est présentée comme un frein susceptible au partenariat. Le problème qui se pose alors est celui de la visibilité locale des travailleurs sociaux du conseil général. Dans ces contextes de moindres densités, les partenaires sont essentiellement les services municipaux. Le fait que ce soit toujours le même assistant social qui assure les permanences, dans des locaux le plus souvent mis à disposition par la mairie, facilite certainement le repérage de celui-ci. Dans le même ordre d'idée, le représentant de la direction d'action sociale d'un département de grande couronne a affirmé n'avoir rien contre la désectorisation, *« sauf si au final les élus ne savent plus à qui s'adresser pour telle personne, et que la population s'y perd aussi »*.

Pour autant, aux yeux des responsables de circonscription rencontrés, la question de la désectorisation ne s'apprécie pas uniquement au regard du partenariat avec les autres intervenants dans l'action sociale. Outre les questions d'organisation évoquées dans le

chapitre 6, un argument en faveur de la désectorisation est celui de favoriser l'émergence d'actions collectives. Ces actions de prévention, à destination d'une catégorie de personnes et non d'un individu, nécessitent souvent l'investissement de plusieurs assistants sociaux, éventuellement en collaboration avec des intervenants extérieurs. Les tenants de la désectorisation voient donc dans ce mode d'organisation territoriale une incitation au travail en partenariat autant entre assistants sociaux qu'avec les acteurs extérieurs. Pour autant, l'organisation territoriale du service d'action sociale dans la circonscription, qu'elle soit considérée comme un frein ou un encouragement, est impuissante à déterminer seule les partenariats. D'autres freins ont été soulignés, inégalement toutefois selon les responsables, parmi lesquels la formation inadaptée des assistants sociaux et leur surcharge de travail, faisant que les assistants sociaux auraient tendance à percevoir leur investissement dans des projets collectifs, menés ou non en partenariats avec l'extérieur, comme du travail supplémentaire par rapport au travail mené suivant une approche individuelle.

- ***Le tissu associatif, ressource inégale selon les territoires***

Nos interlocuteurs ont insisté sur le rôle essentiel des associations, comme relais pour les problèmes relatifs au logement ou encore à l'urgence alimentaire. A cette occasion, la densité de ce type de structures dans les territoires les plus marqués par la précarité a toujours été soulignée comme une ressource de ces territoires, contrairement aux communes moins denses et au profil social plus ordinaire, dans lequel « *le CCAS est ouvert deux fois par semaines et le reste du temps on est tout seul* ». L'inégalité de ce type de ressource territoriale peut se poser à l'intérieur d'une même circonscription, dans le cas de circonscriptions regroupant un grand nombre de communes, majoritairement périurbaines ou rurales à l'exception de quelques villes moyennes, comme on en rencontre en grande couronne. Bien souvent les structures associatives investies dans l'action sociale se concentrent dans ces villes-centres, ou bien étendent leurs actions aux communes avec lesquelles elles ont noué des partenariats. Ainsi par exemple une association qui propose des logements de façon temporaire aux familles en rupture d'hébergement va travailler principalement avec les communes qui ont mis à sa disposition de l'association des terrains ou des locaux. Dans ce cas, l'assistant social pourra demander l'appui des services municipaux lorsqu'elle s'adressera à l'association. De fait, seuls les résidents des communes avec lesquelles travaille l'association pourront avoir recours à ses services.

On rejoint ici l'approche du territoire comme *ressource*, et les problématiques liées aux effets de contextes sur les expériences de la précarité sociale. Si la densité du tissu

associatif et des partenaires avec lesquels travailler en matière d'action sociale a été soulignée comme une richesse des territoires les plus en difficultés, celle-ci ne doit pas occulter les difficultés à répondre aux très nombreuses situations de grande précarité sociale. Ainsi, à la question de savoir si le fait de travailler dans une commune « lourde socialement » induisait des manières particulières de travailler, le responsable de circonscription d'une des communes cumulant le plus de situations de précarité de la Seine-Saint-Denis nous répond par l'affirmative...avant de préciser : « *on travaille mal* ». Il développe ensuite en évoquant l'importance du travail dans l'urgence ; les situations auxquelles les assistants sociaux ne peuvent proposer de solution, notamment les problèmes de logement ; la difficulté à mettre en œuvre des actions de prévention, par manque de temps et aussi par manque de stabilité des équipes professionnelles, peu expérimentées et ne restant que quelques années dans la circonscription.

• ***Action sociale du département et des villes : entre doublons, partages des compétences et partenariat***

Les lois de décentralisation n'ont pas supprimé les compétences de la commune en matière d'action sociale. L'action sociale reste une compétence de la commune, qu'elle l'exerce soit directement, soit par le biais de son centre communal d'action sociale (CCAS) – héritier du bureau d'aide sociale, au sujet duquel le *Code de l'action sociale et des familles* précise :

« *Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social de la commune.* » (article L 123-5)

L'investissement des municipalités dans l'action sociale est inégal, mais leur champ d'intervention est d'autant plus varié que la commune est grande. Globalement, leur public prioritaire reste celui des personnes âgées, néanmoins les communes interviennent également auprès des actifs et des familles touchés par la précarité sociale. Leur action peut alors prendre des formes très variables, depuis la gestion de centres d'hébergement d'urgence (CHRS), ou encore d'aires de stationnement pour les populations nomades, jusqu'à la distribution de bons alimentaires ou de secours en espèces. En outre, les communes participent à l'instruction des demandes d'aides sociales, notamment du RMI. Autrement dit, deux services d'action sociale coexistent sur le terrain, celui du conseil général et celui de la mairie. Se pose inévitablement la question de leur articulation.

Cette articulation peut prendre des formes très variables. Inexistante dans certains cas, elle donne alors inévitablement lieu à des doublons, comme par exemple, des recherches de logements menées simultanément pour la même famille. Une réponse souvent formulée par

les responsables de circonscription rencontrés renvoie au fait qu'il n'y pas de problème de partage de compétence entre le service d'action sociale du CG et la mairie, au prétexte qu'« il n'y a pas d'assistantes sociales au CCAS » – ce qui est parfois le cas. Ceci peut signifier que l'action du CCAS se cantonne à la prestation d'aides relativement ponctuelles, le suivi des situations étant assuré par le service du conseil général. Cela peut aussi traduire une difficulté à connaître les compétences et à délimiter les champs d'action de chacun, du fait de l'appartenance à des corps de métier différents. Un responsable de CCAS nous a ainsi confié comment il avait réussi à nouer un partenariat avec les services départementaux en « jouant la carte de la naïveté » et en appuyant la nécessité de travailler ensemble sur le fait qu'il n'était pas travailleur social de formation...

Les relations peuvent être conflictuelles, notamment autour de l'instruction des dossiers de RMI, qui ne sont pas conduits de la même manière, ou encore de la distribution des aides d'urgences qui n'est pas effectuée selon les mêmes critères. Les populations peuvent alors être tentées de « jouer sur les deux tableaux », renvoyant les assistants sociaux au rôle de guichets, ce qui est mal vécu par les professionnels. Dans d'autres cas, l'articulation entre les deux services prend la forme d'un partage des compétences ; par exemple au sujet du RMI, le CCAS prend en charge l'instruction des personnes seules, et les services du conseil général instruisent les dossiers des familles, ou encore la mairie prend en charge la partie administrative de l'instruction des dossiers, les services du conseil général assurent le suivi du contrat d'insertion. L'attribution d'aides financières de la part du CCAS peut également être conditionnée par un avis des travailleurs sociaux du conseil général. Les relations entre la municipalité et le conseil général peuvent jouer un rôle dans les relations entre les deux services sociaux. Ainsi, le responsable d'une circonscription « mono-communale », qui affirme travailler en étroite collaboration avec la mairie, explique les rapports de confiance réciproques par l'ancienneté des partenariats, et établit un lien avec le fait que le maire soit vice-président du conseil général : il peut ainsi compter sur son appui pour certains dossiers.

Globalement, l'un des aspects récurrents des difficultés à travailler ensemble repose sur la reconnaissance de la légitimité du partenaire – par exemple, les « administratifs » du CCAS n'auraient pas les compétences pour effectuer un accompagnement de qualité d'une personne en difficulté, tandis que les équipes du conseil général auraient des difficultés à faire reconnaître leur proximité des populations et à apparaître comme des acteurs de terrain.

Ces questions de légitimité ne se posent pas dans les cas où le département a délégué l'action sociale à la municipalité. Pour autant, le problème d'articulation entre services tend à

se déplacer. C'est alors avec les services de PMI et d'ASE, qui restent mis en œuvre par le conseil général, que les collaborations sont les plus difficiles à nouer. En outre, l'ambiguïté du statut du service social ressurgit lorsque s'affrontent les positions de la commune et du conseil général : les assistants sociaux sont-ils alors des agents du conseil général, ou bien des assistants sociaux de quartier de la ville ? Ces oppositions peuvent se traduire sur plusieurs fronts. Elles peuvent porter sur les méthodes de l'action sociale. Certains responsables de circonscriptions « départementales » estiment ainsi qu'être rattaché au conseil général protège de la pression éventuelle des élus locaux et permet d'envisager une action sociale qui soit moins dans une logique de réponse immédiate, notamment au moyen d'aides financières, et qui repose davantage sur un travail d'accompagnement de plus long terme. On nous a rappelé, à cette occasion, que c'est ce travail d'accompagnement qui fait la compétence des assistants sociaux, et non la distribution d'aides, qui ne nécessite pas d'avoir le diplôme d'assistant social... La politique d'action sociale du conseil général et celle de la commune peuvent s'opposer sur leurs objectifs mêmes. Le cas des populations « en errance » et des sans-papiers constituent les exemples les plus récurrents. Les exemples rencontrés opposent le conseil général, qui a affirmé la vocation de son service social à recevoir tous les publics, y compris ceux-là, à certaines municipalités pour lesquelles ces populations, non reconnues comme résidentes de la commune, ne constituent pas une priorité⁸⁹. Entre instrumentalisation par les élus locaux et gage d'une proximité des acteurs et des populations, l'appréciation des effets des gestions communales de l'action sociale ne peut qu'être nuancée.

- ***Le partenariat avec la politique de la ville***

Lorsque la circonscription d'action sociale s'applique à un territoire concerné par la politique de la ville, se pose la question de l'articulation des deux politiques. On suppose d'emblée qu'elle ne va pas de soi partout, sachant que les méthodes et les priorités, voire l'existence même de la politique de la ville, ont pu être perçues comme une remise en cause du travail d'accompagnement social mené par les assistants sociaux. Néanmoins, les deux politiques s'adressent, au moins en partie, aux mêmes personnes et partagent certains de leurs objectifs. Les réponses recueillies comportent indéniablement une part de subjectivité, puisque dans l'avis porté sur la pertinence et la qualité du partenariat avec la politique de la ville, entre pour une part la conception que chacun se fait de sa propre profession de travailleur social et en miroir, de la politique de la ville. Néanmoins, la diversité des positions

⁸⁹ On note que dans d'autres contextes, on voit des départements rejeter la question de l'accueil des populations en errance sur l'Etat ou la commune, et certaines communes développer des politiques très généreuses d'accueil de ces populations.

exprimées laisse entrevoir des éléments récurrents, qui peuvent participer à identifier les conditions favorables ou au contraire constituer les freins à la mise en œuvre des partenariats.

Il est apparu qu'action sociale et politique de la ville pouvaient se croiser sur trois grands champs au moins : celui de l'intervention au moyen d'action collective ; celui de l'élaboration de diagnostic partagé sur les besoins des populations et sur les actions à mettre en œuvre ; celui enfin de l'information mutuelle des actions mises en œuvre par les uns et les autres. Parmi les facteurs agissant sur l'articulation des deux services, sont évoquées les relations, bonnes ou mauvaises, des services du conseil général avec les services municipaux évoquées plus haut. De ce point de vue, la politique de la ville est étroitement associée aux municipalités – ce qui n'était pas évident *a priori* étant donné le caractère contractuel et intercommunal du dispositif. Ce caractère « municipal » de la politique de la ville est parfois identifié comme un frein au partenariat ; ainsi un responsable de circonscription regrette que la commune semble concevoir la politique de la ville surtout comme une « enveloppe budgétaire », opposant ce fonctionnement à celui d'autres communes qui ont su s'entourer d'agents rodés aux techniques de montage de projet et aux politiques partenariales. Dans une autre circonscription au contraire, l'intégration du service social dans les actions menées au titre de la politique de la ville apparaît comme un prolongement naturel des habitudes de collaboration entre le service social départemental et la municipalité.

La position du conseil général est également évoquée, pour justifier la participation ou au contraire le retrait du service social. L'investissement des départements dans la politique de la ville est effectivement très inégal. On a vu l'exemple du Val-de-Marne, qui inscrit dans ses délibérations relatives à l'action sociale la nécessité d'un partenariat avec la politique, ce partenariat prenant sens du fait de l'engagement notamment financier du département. Cet engagement est assez récent puisqu'il remonte aux années 2000 ou 2001. Le représentant du conseil général rencontré voit dans cet engagement plusieurs dimensions. La première, la reconnaissance de l'importance qu'a pris la politique de la ville au cours des 20 dernières années. La seconde replace l'engagement du conseil général dans le contexte des débats qui ont précédé la loi de décentralisation de 2004, au cours desquels l'échelon départemental était remis en cause : selon lui, « *le département ne devait pas passer à côté des nouveaux territoires qui émergeaient via la politique de la ville* ». La troisième renvoie au fait que les élus du conseil général sont également des élus locaux et que ceux-là trouvent dans l'investissement du département une source de financements supplémentaires.

D'autres départements se sont également engagés financièrement dans les procédures contractuelles, sans que cela ne garantisse une articulation entre service d'action sociale et politique de la ville. La direction en charge de la politique de la ville n'est pas forcément la même que celle qui a la charge de l'action sociale. Un représentant de la direction d'action sociale d'un département qui se trouve dans cette situation, a ainsi dénoncé ces effets d'organigrammes. Dans ce contexte où les responsables de circonscription ne reçoivent pas d'orientations en matière de politique de la ville, les partenariats reposent uniquement sur les volontés des acteurs locaux.

Certains départements ont développé leur propre système d'aide aux communes les plus défavorisées et ne s'engagent pas directement dans la politique de la ville. La position des agents du conseil général sur le terrain est alors ambiguë, devant s'investir « sans avoir leur mot à dire ». Le conseil général des Yvelines a suivi une troisième voie. Du fait d'un désaccord entre les représentants de l'Etat et le conseil général sur le contenu du volet social des trois « grands projets de ville » (GPV) des Yvelines, le conseil général n'est pas signataire de cette partie du contrat – même s'il est signataire des autres volets, urbain et économique. Cependant, il a signé avec les villes concernées par les GPV, un « contrat départemental social de ville ». Les services sociaux du conseil général et des villes ayant été particulièrement sollicités pour l'élaboration de ces contrats, il semble bien que cette expérience ait favorisé la collaboration entre les deux services, départementaux et municipaux. Pour autant, cette architecture complexe laisse peu de place à la collaboration entre les services départementaux et la structure responsables du GPV. A travers cet exemple, on voit comment les choix et stratégies du conseil général guident, au moins en partie, la nature des partenariats mis en œuvre localement.

« *C'est un autre monde...* » : cette réflexion d'un responsable d'action sociale au sujet de la politique de la ville témoigne à la fois de l'écart qui peut séparer les deux groupes professionnels mais aussi de la difficulté à envisager des moyens d'actions communs. L'importance du croisement des champs d'actions de l'action sociale et de la politique de la ville sont plus ou moins importants selon les priorités définies localement et les modes d'action adoptés. Les actions collectives seraient le terrain de rencontre privilégié des assistants sociaux avec la politique de la ville ; cependant, ce mode d'intervention ne constitue qu'une part souvent marginale du travail mené par les agents départementaux. D'un autre côté, le travail collectif est loin de constituer la totalité des actions menées au titre de la

politique de la ville ; au contraire, les actions relatives à l'habitat dominant souvent largement. De plus, la composante sociale de ces projets collectifs ne prévaut pas toujours.

Cependant, si l'on considère d'une part les aspirations des assistants sociaux – du moins de certains d'entre eux – à s'extraire du travail individuel, souvent en réponse à des situations dégradées, pour tendre vers des actions de prévention menées sur un mode collectif et, d'autre part, le regret d'un certain nombre d'acteurs de la politique de la ville de voir leur budget se concentrer sur l'investissement – autrement dit sur les actions visant le bâti – au détriment des actions dites de fonctionnement, comme le soutien aux associations et aux projets collectifs, on comprend que des représentants des deux corps professionnels expriment leurs regrets de ne pas travailler davantage ensemble.

* *

*

Plus encore que leur dessin, le « contenu » des mailles de l'action sociale se révèle extrêmement varié suivant les départements. Les « circonscriptions d'action sociale » sont tantôt investies du seul encadrement du service d'action sociale, tantôt conçues comme de véritables relais du conseil général sur son territoire, réunissant l'ensemble des services sociaux et médico-sociaux qui relèvent de la compétence du département. La maille et son représentant – le « responsable de circonscription » – acquièrent alors un rôle politique indéniable.

Les effets du maillage sur la mise en œuvre des partenariats entre les services du conseil général et les autres institutions investies dans le champ de l'action sociale ont été abordés à deux niveaux. Au niveau institutionnel, le maillage du territoire peut être utilisé par le conseil général comme un outil garantissant la visibilité de ses services. Le tracé lui-même des mailles peut être investi de cette fonction, l'objectif étant alors de le faire correspondre avec celui de ses principaux partenaires. On interprète dans ce sens la volonté de certains conseils généraux de caller les « circonscriptions » sur les périmètres des groupements intercommunaux ou encore, le fait d'harmoniser la territorialisation des services à l'intérieur de la « circonscription » avec les découpages utilisés par la politique de la ville ou les services municipaux. On note ici que cette harmonisation locale des découpages peut également être conduite sur l'initiative des équipes de terrain. D'autres départements n'intègrent pas explicitement la question des partenariats dans leurs critères de découpages, soit qu'ils

mobilisent d'autres outils – comme, par exemple, le contrat – soit qu'ils laissent, semble-t-il, la gestion des partenariats à la discrétion des équipes locales.

Au niveau des équipes de terrain, on a cherché à identifier les effets de la discordance des cadres territoriaux d'action sur la mise en œuvre des partenariats. Les contours des « circonscriptions d'action sociales » ne correspondent pas, loin s'en faut, à celles des administrations partenaires. Cette discordance induit mécaniquement une multiplication des partenaires, mais ce n'est pas à travers cette formulation que les travailleurs sociaux évoquent les effets de la non-correspondance des mailles. Ils ont davantage insisté sur le fait que la multiplication des partenaires induisait une diversité *qualitative* des partenariats. En outre, ils ont rappelé que la correspondance des cadres territoriaux d'action ne garantissait en rien la qualité des partenariats. On retient alors que la complexité territoriale des maillages de l'action publique contre la précarité n'est qu'un élément parmi d'autres pour expliquer la difficulté à conduire des partenariats, les relations inter-professionnelles, voire inter-personnelles entrent également en jeu et ce, d'autant plus que les rapports entre institutions ne sont pas clairement identifiés.

Conclusion de la troisième partie

Les maillages de l'action sociale départementale apparaissent revêtir trois fonctions, qui s'incarnent dans le tracé des mailles elles-mêmes et/ou dans les compétences qui y sont associées. Les « circonscriptions d'action sociale » apparaissent, en premier lieu, comme des outils de répartition et de gestion des moyens du conseil général. Cette fonction transparaît bien dans l'attention portée au poids démographique des mailles ou encore, à la taille des équipes. Au niveau de l'organisation territoriale infra-circonscription, les choix en faveur du modèle « sectorisé » ou « déssectorisé » intègrent également des considérations pratiques relatives à la répartition de la charge de travail au sein de l'équipe.

On ne saurait cantonner les maillages de l'action sociale départementale à cette seule dimension administrative. Ils constituent, en second lieu, des cadres d'action et ce faisant, ne sont pas indifférents aux pratiques professionnelles. Cette fonction apparaît sous des formes variées. On peut la lire dans le respect des maillages existants, ou encore dans la volonté de concevoir un découpage propre à l'action sociale et indépendant des maillages politiques. On a montré que les choix d'organisation territoriale à l'intérieur des « circonscriptions » pouvaient dépendre de choix relatifs aux méthodes d'intervention auprès des populations. Le découpage du territoire peut également constituer un outil de décloisonnement des services sociaux et médico-sociaux du conseil général, au moyen duquel les équipes se trouvent réunies dans des cadres territoriaux d'action communs et sous une même hiérarchie. Plus rarement, le découpage du territoire peut être utilisé pour singulariser les différents services, qui agissent alors dans le cadre de mailles spécifiques, chacun conservant sa propre hiérarchie. Enfin, les découpages du territoire peuvent être envisagés comme l'un des outils favorisant les partenariats entre professionnels. La morphologie des maillages de l'action sociale n'est donc pas indifférente au projet d'action social conçu au niveau du département ou à celui de la « circonscription ». Ce projet est apparu tantôt débordé par la gestion des nombreux dispositifs dont la compétence incombe aux départements, tantôt traversé par la volonté d'un renouvellement des pratiques professionnelles.

En troisième lieu, la décentralisation a conféré aux maillages de l'action sociale une dimension politique. A travers les découpages qui guident la répartition des équipes sur le territoire départemental, c'est la visibilité de l'action du conseil général et le positionnement vis-à-vis des partenaires et des autres collectivités territoriales qui se trouvent en jeu. En petite

couronne, où le poids démographique élevé des communes limite la taille des « circonscriptions » à deux ou trois communes, voire à une seule, cette dimension politique se joue essentiellement à l'échelon communal. En grande couronne, les possibilités de découpages plus nombreuses laissent s'exprimer une grande variété de critères de découpages. On a montré comment la légitimité de la maille cantonale comme unité de base des découpages des conseils généraux était progressivement remise en cause par la montée en charge des intercommunalités. La dimension politique des maillages transparait également dans les compétences associées aux mailles, lorsque le renforcement de celles-ci vise à constituer, à travers les responsables de « circonscription », un semis de relais locaux du conseil général.

Au total, cette analyse des maillages de l'action sociale départementale met en évidence la grande diversité des choix locaux, autorisée par la décentralisation. Ces choix traduisent les orientations propres à chaque conseil général en matière de politique sociale, voire leur investissement inégal en la matière ainsi que leurs hésitations. Le tableau qui a été brossé au cours de cette partie n'est pas figé ; il continue au contraire d'évoluer. Pour les conseils généraux, trouver le juste équilibre entre les différentes fonctions des découpages, se révèle être une tâche bien délicate.

PARTIE 4.

LES DECOUPAGES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE, AU-DELA DE LA DISCRIMINATION TERRITORIALE POSITIVE ?

Introduction

C'est un fait que la « politique de la ville » n'est pas la politique de la *toute* la ville, ni même la politique de toute la banlieue. Il s'agit d'identifier quelle est cette « ville » cernée par les périmètres de la politique de la ville, à l'échelon régional et à un échelon infra-communal. Nous souhaitons également confronter le tracé de ces périmètres, avec leurs fonctions, telles qu'elles peuvent avoir été définies dans les orientations nationales de la politique de la ville, et également avec leurs usages, tels que nous avons pu les observer localement. Autrement dit, il s'agit ici d'interroger l'affichage ordinaire de la politique de la ville, qui repose en particulier sur la cartographie des contrats de ville dont l'intercommunalité est soulignée, et sur la liste de 751 « zones urbaines sensibles ». L'exercice est conduit dans le contexte métropolitain exceptionnel de l'agglomération francilienne, qui présente une grande complexité.

Considérée au sens large, la politique de la ville s'appuie sur de nombreux dispositifs (cf. encadré IX.1). Nous concentrons donc cette étude sur deux dispositifs qui lui sont spécifiques : les contrats de ville, et les quartiers prioritaires identifiés dans le cadre de la politique de la ville, en particulier ceux correspondant au zonage des « zones urbaines sensibles » (ZUS). La mise en œuvre de la politique de la ville s'appuie également sur de nombreux acteurs. Nous avons focalisé notre attention sur les responsables de la mise en œuvre des deux dispositifs précités, à savoir les responsables locaux de la mise en œuvre de la politique de la ville, au premier rang desquels les « chefs de projets », d'une part, et les représentants de l'Etat en matière de politique de la ville, c'est-à-dire les sous-préfets à la ville.

Après avoir présenté les cadres locaux de la mise en œuvre de la politique de la ville, nous aborderons dans un second temps le cas des contrats de ville franciliens, en nous interrogeant en particulier sur leur dimension intercommunale, pour terminer par l'étude de la « géographie prioritaire » de la politique de la ville, puisque c'est ainsi qu'on désigne communément l'ensemble des quartiers prioritaires.

Encadré IX.1 — Principaux dispositifs connexes à la politique de la ville

ZEP : zone d'éducation prioritaire

Le dispositif des ZEP, mis en place en 1981, avait pour objectif de contribuer à corriger les inégalités sociales « *par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et dans les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé* » (Circulaire du 1^{er} juillet 1981). La carte des ZEP a été remaniée en 1990 et 1999. Une nouvelle structure est venue compléter le dispositif en 1998, celle des réseaux d'éducation prioritaires (REP), associant généralement un ensemble d'établissements autour de collèges classés en ZEP (Circulaire du 10 juillet 1998).

CEL : contrat éducatif local

Mis en place en 1998, ce dispositif contractuel vise à coordonner l'action des différents intervenants auprès des enfants en dehors des heures de classe : personnels de l'éducation nationale, collectivités locales, structures et associations sportives, culturelles et éducatives, familles. Les projets concernent en priorité les « *zones sensibles et en difficultés urbaines et rurales* » (Circulaire du 9 juillet 1998). Les CEL font suite à d'autres dispositifs d'accompagnement scolaire : opérations « école ouverte », contrat local d'accompagnement scolaire... Une circulaire interministérielle du 25 octobre 2000 souligne la nécessité d'articuler les CEL avec les CLS et les contrats de ville.

CLS : contrat local de sécurité

Créé en 1997, ce dispositif répond au désir de l'Etat d'associer les acteurs locaux à la mise en œuvre de sa politique en matière de sécurité, celle-ci dépendant également de facteurs qui ne sont pas exclusivement de sa compétence, tels que la « *cohésion sociale, conscience civique, qualité de la vie urbaine* » (Circulaire du 28 octobre 1997). Les CLS s'adressent en priorité aux « zones sensibles », il constitue « *le volet thématique* » du contrat de ville quand il y en a un » (<http://www.cls.interieur.gouv.fr>, Accès 2005). Ils doivent s'articuler avec les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) qui se substituent, depuis 2002, aux conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD).

PLIE : plan local pluriannuel pour l'insertion et d'emploi

Au sens de la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, les PLIE « *constituent un dispositif de mise en cohérence des interventions publiques au plan local afin de favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté* » (Circulaire du 21 décembre 1999). Les PLIE sont mis en œuvre à l'initiative des collectivités locales, communes et groupements de communes, et associent les organismes intervenants dans le domaine de l'insertion et de l'emploi et les entreprises. La circulaire relative au développement des PLIE précise que la « *cohésion et l'articulation, doivent (...) être recherchée avec d'autres démarches contractuelles, en particulier avec les contrats d'agglomération et de pays et la nouvelle génération des contrats de ville (...)* » (Circulaire du 21 décembre 1999).

PLH : programme local de l'habitat

Les PLH ont été institués dans la mouvance des lois de décentralisation du début des années 80, pour permettre aux collectivités locales de définir leur politique en matière d'habitat. En 1991, la LOV (loi d'orientation pour la ville) en fait l'un des principaux outils pour atteindre l'objectif de mixité sociale. Ainsi, selon le code de la construction et de l'habitat, l'objet du PLH est de définir « *les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements* » (art. L302-1). Les PLH sont établis par les EPCI ou, à défaut, par les communes ; l'établissement d'un PLH est obligatoire pour les communes comprenant une ZUS.

Les conférences et chartes intercommunales du logement

Selon la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, une conférence intercommunale du logement doit être obligatoirement créée, sur l'initiative du représentant de l'Etat dans le département, dans chaque bassin d'habitat comprenant une ou plusieurs (ZUS). Cette conférence, présidée par le représentant des maires des communes intéressées, réunit également des représentants de l'Etat, des bailleurs sociaux et des associations concernées. Elle vise notamment à élaborer une charte intercommunale du logement « *définissant la répartition de ces objectifs quantifiés d'accueil des personnes défavorisées dans le parc de logements locatifs sociaux du bassin d'habitat* » (Code de la construction et de l'habitat, art. L441-1-5).

CHAPITRE 9.

LES CADRES LOCAUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La politique de la ville est mise en œuvre à deux échelons. A l'échelon du quartier, cadre historique dans lequel cette politique s'est construite, a été rajouté au cours des années 90 celui du « contrat de ville ». En effet, le contrat de ville ne constitue pas seulement l'engagement écrit des différents partenaires engagés dans la mise en œuvre de la politique de la ville : il a également été conçu comme un cadre territorial d'action. Une fois ces deux niveaux d'actions définis, reste à comprendre comment ces cadres territoriaux sont gérés par les acteurs locaux.

1. Des contrats de ville pour une politique à l'échelon de l'agglomération

Historiquement, la politique de la ville s'est construite autour d'interventions conçues et mises en œuvre à l'échelon des quartiers d'habitat social, pris dans un mouvement de concentration des situations de précarité sociale. La décennie 1990 a été celle de la formulation de la nécessité d'une part d'envisager les solutions à apporter à ces quartiers à un échelon plus large et d'autre part d'intégrer le devenir de ces quartiers dans les choix généraux de développement des agglomérations. Ces orientations ont pris corps dans les premiers contrats de ville expérimentaux signés en 1992 – des lois à portée plus générale publiées à la même époque, sur le logement des personnes défavorisées (loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi Besson) et sur la solidarité financière entre les villes (loi du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine) participant du même mouvement (LELEVRIER C., 1999 ; JAILLET M.-C., 2003). La procédure des

contrats de ville a été généralisée pour la période 1994-2000, et reconduite pour la période actuelle.

Les contrats de ville actuellement en vigueur ont été définis de manière officielle dans une circulaire que le Premier ministre a adressée le 31 décembre 1998 aux préfets de régions et de départements (annexe 7). Cette circulaire aborde de façon méthodique « *l'objet et le contenu du contrat de ville* », « *la géographie d'intervention de l'Etat et la durée de la contractualisation* », « *le partenariat avec les conseils régionaux et généraux* », « *l'articulation avec les autres dispositifs* », « *le calendrier de travail* », « *les financements* », « *la mobilisation des services de l'Etat* » et enfin « *la participation des habitants* ». Les deux premiers points ont particulièrement retenu notre attention. Ce texte a été complété par une circulaire du ministre délégué à la ville (Circulaire du 14 octobre 1999 relative à la négociation des contrats de ville 2000-2006), et par le rapport d'étape et le rapport final d'un groupe de travail sur la définition des contrats de ville du XII^e plan, présidé par Georges Cavallier (CAVALLIER G., 1998 et 1999). Dans leurs grandes lignes, ces textes s'accordent avec les recommandations exprimées par Jean-Pierre Sueur dans le rapport qu'il a remis au Premier ministre cours de l'année 1998 (SUEUR J.-P., 1998).

1.1. Le contrat de ville, expression et moyen d'une solidarité urbaine

Le contrat de ville est envisagé comme un outil d'organisation de l'action de l'Etat, des collectivités locales directement concernées par la politique de la ville et, le cas échéant, des autres partenaires signataires ; il correspond également à un échelon d'action valable pour l'ensemble des champs de la politique de la ville.

« Le contrat de ville constitue le cadre par lequel l'Etat, les collectivités et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes. (...) »

Le contrat de ville doit comporter des programmes d'action à l'échelle de la commune et de l'agglomération concourante à la lutte contre les processus de ségrégation urbaine et sociale : actions favorisant la mixité de l'habitat, la diversification des fonctions des quartiers d'habitat social, la coordination des interventions des acteurs engagés dans la prévention et la lutte contre les exclusions, l'emploi et le développement économique local, le désenclavement des quartiers dans le cadre d'une politique cohérente de transports et de déplacements urbains, l'égalité des citoyens devant le service public (éducation, santé, culture, justice, accès au droit), la prévention de la délinquance et la tranquillité publique, l'intégration des immigrés et de leurs familles. » (Circulaire du 31 décembre 1998).

Le rapport Cavallier insiste sur cette dimension des contrats de ville comme échelon d'action et la consacre en quelque sorte comme un retour à une solidarité d'agglomération, par rapport à la géographie prioritaire prônée dans le Pacte de Relance pour la ville de 1996.

« Ce principe était déjà présent dans les contrats de ville du XI^e plan, mais il s'était trouvé neutralisé par la prégnance de la géographie prioritaire » (CAVALLIER G., 1999, p. 1).

Cette remarque prend tous son sens si on se rappelle que les contrats de ville du XI^e plan, lancés en 1992 sous le gouvernement Bérégovoy, avaient de fait été préparés et signés sous le gouvernement Balladur – celui-ci ayant affirmé le principe de la discrimination positive sur critère territorial dans la loi pour l'aménagement et le développement du territoire (loi du 4 février 1995), principe qui sera confirmé dans le Pacte de Relance. Il s'agit donc de réorienter la politique de la ville vers des actions envisagées à l'échelon de l'agglomération, comme le souligne le rapport d'étape du même groupe de travail dans sa première proposition :

« Considérer que l'échelle territoriale pertinente du contrat de ville est celle de l'agglomération urbaine, dès lors que ce contrat n'est pas seulement destiné à mettre en œuvre une politique localisée et catégorielle de traitement d'urgence des quartiers en crise, mais qu'il doit aussi constituer un véritable contrat global de solidarité urbaine. » (CAVALLIER G., 1998, p. III).

1.2. Une démarche intercommunale

C'est donc sur la notion de solidarité urbaine que repose la promotion d'une contractualisation à l'échelon intercommunal. Mais cette notion dépasse le champ de la politique de la ville *stricto sensu*, pour s'intégrer aux orientations générales de l'Etat en matière d'aménagement du territoire, alors en cours de formalisation dans la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi du 12 juillet 1999 dite « loi Chevènement »). La promotion de l'échelon intercommunal témoigne donc d'un fort volontarisme politique en faveur des contrats d'agglomération à venir, dont le contrat de ville est présenté, à bien des égards, comme la première étape :

« Il reposera dans toute la mesure du possible sur une démarche intercommunale, s'appuyant sur les établissements publics de coopération intercommunale quand ils existent et qu'ils disposent des compétences essentielles à la mise en œuvre de la politique de la ville, ou d'une intercommunalité de projets reposant sur des structures de coopération ad hoc plus souples. » (Circulaire du 31 décembre 1998).

Les modalités d'articulation des contrats de ville et des contrats d'agglomération alors en cours de définition sont ainsi précisées :

« Les contrats de ville en agglomération (...) ont naturellement vocation à s'intégrer aux contrats d'agglomération susceptibles d'être conclus à moyen terme dans ces mêmes aires urbaines. Dès lors, même si leur préparation est décalée dans le temps,

les contrats de ville et les contrats d'agglomération constituent deux temps d'une même démarche (...)

Le contrat de ville peut ainsi constituer l'axe de cohésion sociale et territoriale, négocié par anticipation, des futurs contrats d'agglomération.» (Circulaire du 31 décembre 1998).

Enfin, la circulaire du ministre délégué à la ville, qui fait suite à celle du Premier ministre, insiste vigoureusement sur cette dimension intercommunale :

« Le contrat de ville intercommunal doit désormais devenir la règle, le contrat de ville communal l'exception. » (Circulaire du 14 octobre 1999).

1.3. La spécificité francilienne

Comment mettre en œuvre ces principes dans la région Ile-de-France ? Etant donné l'étendue de la zone urbanisée, quels périmètres seraient en mesure d'assurer une solidarité d'agglomération ? Ces difficultés sont signalées en creux dans la circulaire du Premier ministre :

« En Ile-de-France, un dispositif particulier pourra être mis en place dans la zone agglomérée (...) » (Circulaire du 31 décembre 1998).

Le groupe de travail dirigé par Georges Cavallier a tenté de préciser les formes d'un tel dispositif. Ni les intercommunalités en cours de formation dans la région capitale, ni la loi relative à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, ne seraient en mesure de fournir les bases territoriales d'une coopération solidaire. En effet :

« (...) rien ne s'oppose aujourd'hui à ce que des communes limitrophes disposant d'importantes bases de taxe professionnelle se regroupent en excluant des communes voisines plus pauvres (...) » (CAVALLIER G., 1999, p. 23).

Fustigeant la première génération de contrats de ville franciliens, trop communaux et trop centrés sur *« la seule échelle des quartiers en difficulté »*, le rapport propose de s'orienter vers des périmètres *« débordant largement la géographie prioritaire de la politique de la ville »* intégrant des zones en développement économique. Concernant la petite couronne, la possibilité d'élaborer des contrats de ville à l'échelle du département est même évoquée.

1.4. Des périmètres définis en concertation avec l'Etat

D'une manière générale, la circulaire du Premier ministre souligne le rôle des échelons déconcentrés de l'Etat dans la définition de ces périmètres :

« Je souhaite que cet exercice soit coordonné par les préfets de région, en conférence administrative régionale, sur la base des propositions des préfets de département. » (Circulaire du 31 décembre 1998).

Ce rôle apparaît encore plus important dans le cas de l'Ile-de-France. En effet, le volontarisme en faveur de l'émergence des futurs contrats d'agglomération d'une part, et la

nécessité ressentie de mettre en œuvre la politique de la ville dans des périmètres « pertinents » d'autre part, se conjuguent pour laisser apparaître une tension entre la nécessité de s'appuyer sur les « *initiatives locales, portées par les collectivités locales concernées* » et la vocation de l'Etat d'impulser la formation de territoires à même d'assurer une solidarité urbaine, au-delà même du cadre contractuel de la politique de la ville :

«Compte tenu de la spécificité francilienne, les contrats de ville pourraient être choisis, dans cette région, pour constituer le noyau coopératif autour duquel se structurerait progressivement l'intercommunalité de projet et se développeraient, dans un second temps, des programmes d'actions contractualisées sur un champ plus large (l'équivalent de ce que devraient être, en province, les contrats d'agglomération). » (CAVALLIER G., 1999, p. 23).

1.5. Une structure à deux niveaux

L'économie du contrat de ville est conçue en deux volets, l'un consacré aux engagements politiques des partenaires, l'autre consacré aux déclinaisons concrètes de ces engagements à l'échelon des différents territoires concernés.

« Les futurs contrats de ville comprendront une convention-cadre qui déterminera les objectifs du contrat et fixera les programmes d'action thématiques applicables à l'ensemble du périmètre du contrat et des conventions territoriales qui définiront les programmes d'action à mener sur les sites prioritaires. » (Circulaire du 31 décembre 1998).

Ce sont les conventions cadres qui ont été mises en ligne sur le site Internet de la DIV⁹⁰ ; nous verrons que ce sont davantage les conventions territoriales que l'on retrouve sur le bureau des chefs de projet politique de la ville.

2. Les multiples zonages de la « géographie prioritaire »

Le principe fondateur de la politique de la ville, selon lequel on identifie des quartiers prioritaires en direction desquels doit se concentrer l'action publique, au moyen de crédits exceptionnels, et/ou en mobilisant les politiques de droit commun, s'est progressivement décliné dans le cadre de plusieurs procédures. Aussi la « géographie prioritaire », désignée par l'ensemble des lieux concernés en priorité par la politique de la ville, est-elle composée de plusieurs strates, qui ne se recouvrent qu'en partie.

2.1. Les « zones urbaines sensibles »

La liste des quelques 750 « zones urbaines sensibles » (ZUS) a été fixée dans les décrets qui ont suivi l'application du Pacte de relance pour la ville de 1996 (Loi du 14 novembre 1996). Les quartiers sont répartis en trois catégories, suivant l'importance de leurs

⁹⁰ www.ville.gouv.fr

« handicaps économiques et sociaux » – selon les termes de la loi – appréciés notamment relativement à la moyenne communale (cf. encadré IX.2).

Encadré IX.2 — Définition des ZUS , ZRU et ZFU

Les zones urbaines sensibles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines. (...) La liste des zones urbaines sensibles est fixée par décret.

- Les zones de redynamisation urbaine correspondent à celles des zones urbaines sensibles définies au premier alinéa ci-dessus qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique. Celui-ci est établi, dans des conditions fixées par décret, en tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées. La liste de ces zones est fixée par décret (...).

- Des zones franches urbaines sont créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine. La liste de ces zones est annexée à la loi no 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Leur délimitation est opérée par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques (...).

(LOI du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, article 2)

• *Un outil au service d'une discrimination positive*

La précision des contours des ZUS, à la rue près, est imposée par les mesures d'exception associées aux zonages. Ces mesures visent principalement à encourager le développement économique des quartiers prioritaires et sont d'importance croissante, de la ZUS à la « zone franche urbaine » (ZFU). Les entreprises implantées dans les ZUS peuvent être exonérées de taxe professionnelle, à la charge des communes toutefois qui ont décidé de les appliquer. Sur ce point, le Pacte de Relance reprend une mesure précédemment énoncée dans la Loi d'orientation pour la ville de 1991, qui avait conduit à l'établissement d'une première sélection de quartiers (décret du 5 février 1993). La véritable nouveauté du Pacte de relance de 1996 tient aux exonérations fiscales et de charges sociales appliquées dans les « zones de redynamisation urbaines » (ZRU) et dans les ZFU, qui sont prises en charges cette fois par l'Etat. Ces mesures dérogatoires, en partie conditionnées par l'embauche de salariés résidents dans les quartiers prioritaires, sont particulièrement significatives dans le cas des ZFU. Une autre mesure liée aux ZUS, moins connue du grand public mais qui a été évoquée lors de nos entretiens, tient aux bonifications de salaires accordées aux fonctionnaires qui travaillent dans ces quartiers.

Le nouveau gouvernement en place en 1997 sous la direction de Lionel Jospin, auquel Jean-Pierre Sueur remet son rapport en 1998 (SUEUR J.-P., 1998), prend ses distances avec cette conception de la politique de la ville centrée sur l'échelon des quartiers. L'équipe de Jean-Louis Borloo, ministre de la ville en 2002, relance finalement le dispositif des zones franches urbaines (ZFU) et qualifie à cette occasion 41 zones de redynamisation urbaines (ZRU) en ZFU. Plus généralement, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (Loi du 1^{er} août 2003) consacre le zonage en ZUS, en plaçant ces quartiers au cœur des programmes d'action et de l'évaluation de la politique de la ville :

« En vue de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs élaborent et mettent en oeuvre, par décisions concertées ou par voie de conventions, des programmes d'action dans les zones urbaines sensibles (...) »

Il est créé, auprès du ministre chargé de la ville, un Observatoire national des zones urbaines sensibles chargé de mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans chacune des zones urbaines sensibles, de suivre la mise en œuvre des politiques publiques conduites en leur faveur, de mesurer les moyens spécifiques mis en œuvre et d'en évaluer les effets par rapport aux objectifs et aux indicateurs de résultats mentionnés à l'annexe 1 de la présente loi. » (Loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, articles 1 et 3)

On note à cette occasion que le transfert de la catégorie ZRU à celle des ZFU pourrait aller dans le sens d'un moindre succès du premier dispositif, comme l'a souligné un sous-préfet ville rencontré lors de nos entretiens. Il estime en effet que le défaut de lisibilité de la politique de la ville n'est pas seulement le fait de la multiplicité de maillages parfois divergents, mais tient également aux dispositifs eux-mêmes :

« On souhaite monter un hôtel d'entreprise sur le territoire d'un contrat de ville, qui compte une ZRU et une ZFU. Les deux dispositifs sont en concurrence, mais au-delà, la ZFU parle aux acteurs économiques - même s'ils n'en connaissent pas les détails - tandis que le dispositif ZRU n'est pas connu. Et puis, la ZFU suppose une animation de la part des communes. La ZRU apparaît comme une ZFU, en moins bien. »

L'impact de ces dispositifs sur le développement économique et sur l'emploi est très certainement difficile à évaluer ; il a d'ailleurs fait l'objet d'évaluations contradictoires. De leur côté, les chefs de projet rencontrés et concernés par la création des nouvelles ZFU, se sont montrés assez réservés quant à l'intérêt de la mesure – tout en étant décidés à l'investir. Les critiques portent sur le périmètre des nouvelles zones franches, qui, en reprenant celui des ZRU, se cantonne essentiellement à un tissu urbain résidentiel – et donc peu compatible avec un développement économique d'envergure. Un chef de projet interroge aussi sur la pertinence du dispositif lorsque la ZFU est créée dans un environnement par ailleurs bien pourvu en emplois. Dans ce cas, ce n'est pas le dynamisme du tissu économique qui serait en

cause, mais plutôt le niveau de qualification très faible de bon nombre d'actifs, voire leur inadaptation au « monde du travail » et à ses contraintes.

De fait, parmi l'ensemble des programmes gouvernementaux qui se sont succédés en matière de politique de la ville, le pacte de Relance signe la reconnaissance de la discrimination positive sur critère territorial comme principe d'action de la politique de la ville, les zones franches urbaines en restant le symbole le plus éloquent. On ne saurait pour autant réduire la discrimination positive territoriale à ces ZFU (CALVES G., 1999). Ces dernières s'intègrent dans un ensemble de zonages de même nature instaurés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, parmi lesquels les zones de revitalisation rurale ou encore les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire (ALBERT J.-L. et PEREAU J.-L., 1995). Elles font également suite au dispositif des ZEP mises en place en 1981, qui consiste à répartir de façon inégalitaire les moyens de l'Education nationale en faveur des établissements concentrant des élèves en difficultés.

- ***La construction d'une « géographie prioritaire » nationale***

Les recherches qui ont porté sur la constitution progressive de la géographie prioritaire de la politique de la ville, soulignent la continuité entre la liste des 546 quartiers établie suite à la Loi d'orientation pour la ville (décret du 5 février 1993), l'ensemble des quartiers retenus dans les contrats de ville signés en 1994 (environ 1300), et la liste des 751 zones urbaines sensibles (ESTEBE P. 2004, TISSOT S., 2002). Pour l'essentiel, les ZUS ont été sélectionnées parmi les quartiers retenus localement dans les contrats de ville et elles intègrent les quartiers identifiés en 1993. On présente souvent l'écart entre le nombre de ZUS et le nombre de quartiers alors en contrat de ville comme le signe d'un « resserrement » de la géographie prioritaire. Cette appréciation doit être nuancée par l'effet de seuil introduit dans la sélection des ZUS, celle-ci devant compter un nombre d'habitants minimum – même si ce principe a pu être adapté dans certains cas. Les sites prioritaires de petit poids démographique n'ont en général pas été retenus. Malgré cette continuité dans la localisation des quartiers prioritaires, Philippe Estèbe en particulier voit dans la création des quartiers prioritaires par décret le passage d'une géographie prioritaire locale à une géographie prioritaire nationale, engagée dès 1991 (ESTEBE P., 2001).

Il semble effectivement que la sélection des ZUS ait été principalement opérée par les services de l'Etat, et qu'elle n'ait pas fait l'objet de négociations avec les acteurs locaux. Ceux

rencontrés soulignent inmanquablement le fait qu'ils n'ont pas été consultés dans la sélection des ZUS et conçoivent bien, de leur point de vue, ce zonage comme un instrument de l'Etat. La récente sélection des 41 nouvelles ZFU semble bien reproduire le schéma, puisque, d'après les entretiens effectués, élus comme chefs de projets ont pris connaissance de la nouvelle dans la presse. Le dossier de candidature a été monté dans un deuxième temps, suite à cette « éligibilité ».

Cette « nationalisation » s'accompagne d'une volonté de rationalisation et de légitimation de la sélection des quartiers prioritaires, qui s'appuie sur l'usage des statistiques issues des recensements de population pour décrire le profil des quartiers et le comparer à celui de leur environnement – l'opération étant grandement facilitée par la définition précise des contours des quartiers prioritaires. S'en suit un certain nombre de travaux offrant une vision d'ensemble des caractéristiques des quartiers ciblés par la politique de la ville (TABARD N., 1993 ; CHAMPION J.-B. et MARPSAT M. 1996). Ceux-là soulignent, entre autre, l'hétérogénéité du profil sociodémographique de ces quartiers. La même observation sera formulée au sujet des ZUS (GOLDBERGER, M.-F., CHOFFEL, P., LE TOQUEUX J.-L., 1998 ; ALDEGHI I., 2001), jusqu'aux récents travaux de l'Observatoire des zones urbaines sensibles (2004). Doit-on s'en étonner, eut égard à la mise en avant des critères statistiques dans la définition des ZUS ? Une lecture attentive de la loi laisse apparaître que « l'indice synthétique » élaboré à l'occasion du Pacte de relance ne concerne que la sélection des ZRU et des ZFU, à l'intérieur de l'ensemble des ZUS (cf. encadré IX.1). La sélection des ZUS elle-même, parmi les quartiers bénéficiaires de la politique de la ville ou susceptibles de l'être, n'a pas véritablement reposé sur des critères statistiques homogènes – en dehors du critère de poids démographique évoqué plus haut⁹¹.

La précision du zonage en ZUS, portée à la connaissance d'un large public notamment *via* le site Internet de la DIV, et la disponibilité de statistiques à ce niveau, dans un contexte où l'accessibilité à des données à un échelon infra-communal est restreinte, contribuent à faire des ZUS non seulement un cadre d'action, mais également un cadre d'évaluation de la politique de la ville et, de façon parfois mal contrôlée, un cadre d'observation des « quartiers difficiles », voire de la précarité sociale urbaine en général (cf. chapitre 3). Cette tendance

⁹¹ Certains acteurs locaux ont souligné l'intervention de critères statistiques pour identifier les quartiers prioritaires du XI^e plan, parmi desquels ont été sélectionnés les ZUS. Toutefois ces critères n'ont pas été définis de manière systématique à l'échelon national.

comporte le risque de figer l'action de la politique de la ville dans des zonages dont l'objectif même exige qu'ils soient temporaires, et d'occulter l'évolution des contextes infra-communaux de précarité en dehors de ces zonages.

2.2. Une « géographie prioritaire » définie à l'échelon local dans les contrats de ville

Conformément à la circulaire « Jospin » de décembre 1998, les quartiers prioritaires identifiés dans le cadre des contrats de ville pour la période 2000-2006 ne se cantonnent en aucun cas aux ZUS du pacte de Relance – qui ne font d'ailleurs l'objet d'aucune mention dans le texte. Au contraire, ils peuvent inclure des poches de précarité identifiées à un échelon très fin :

« Le contrat de ville doit par ailleurs comporter des interventions sur des sites prioritaires définis localement (îlot, quartier, ensemble de quartiers). » (Circulaire du 31 décembre 1998).

Parallèlement à la géographie prioritaire des ZUS, qui bénéficie d'un affichage national, persiste donc une géographie prioritaire que l'on peut qualifier de locale, puisqu'elle est essentiellement connue des acteurs locaux – élus, chefs de projets et représentants de l'Etat. Contrairement aux ZUS, les quartiers retenus dans les contrats de ville font l'objet d'une délimitation assez floue pour l'observateur extérieur ; ils sont la plupart du temps désignés uniquement par leur nom – ce qui ne signifie pas que les acteurs locaux n'en connaissent pas les contours et la réalité.

2.3. Des opérations urbaines d'exception, définies à l'échelon national

Enfin, en 1999 est lancé le programme des « grands projets de ville » (GPV), complété par celui des « opérations de renouvellement urbain » (ORU), les deux faisant suite au précédent programme des « grands projets urbains » (GPU). Les moyens financiers importants associés à ces dispositifs permettent d'envisager des opérations de restructuration urbaine de grande ampleur, intégrant notamment la réhabilitation d'immeubles, la démolition de certains logements et de nouvelles constructions. Le passage des projets « urbains » aux projets « de ville » signale toutefois l'ambition d'intégrer ces opérations à un projet social conséquent, élaboré non seulement à l'échelon du quartier mais également à celui de l'agglomération. Ces aspects sont clairement exprimés par le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, qui présente ainsi le dispositif :

« Le grand projet de ville est un projet global de développement social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération. Il permet la mise en oeuvre d'opérations lourdes de requalification urbaine. Il s'agit d'améliorer les

conditions de vie des habitants et de marquer en profondeur et de manière durable, la transformation d'image et de perception du quartier. Il s'agit également, au travers des actions de revitalisation et de revalorisation sociale, de redonner une valeur économique à ces territoires ». (CIV, 1999)

Les communications de la DIV sur les grands projets urbains insistent sur l'intégration de ce dispositif dans les contrats de ville, que ce soit dans les brochures destinées au grand public (DIV, 2000a) ou dans la documentation destinée aux professionnels. On peut citer par exemple une note technique de la DIV de janvier 2000, sur le programme national des grands projets de ville :

« Les Grands Projets de Ville s'intègrent dans les contrats de ville. Ce n'est en aucun cas une procédure nouvelle. Il s'agit en fait de contrats de ville comportant d'importantes opérations de transformation urbaine sur certains de leurs territoires prioritaires. » (DIV, 2000b)

Au total, 50 conventions de grand projet urbain et 70 conventions d'opération de renouvellement urbain ont été signées entre 2001 et 2002. L'implantation de ces dispositifs est, en Ile-de-France du moins, beaucoup plus diffuse que ne le laisse penser leur nombre relativement réduit. Ainsi, un même GPV ou une même ORU peut s'appliquer à deux, voire trois, quartiers nettement disjoints. Les périmètres des GPV et ORU, qui n'occasionnent pas de dérogation fiscale, sont définis selon des contours relativement flous. Aux traits rouges qui suivent précisément les limites des ZUS sur les cartes topographiques mises en ligne par la DIV, se sont ici substitués des ovales bleus, qui apparaissent simplement centrés sur les quartiers concernés. Ces périmètres ne résultent pas moins de négociations entre l'Etat et les partenaires locaux, dans lesquels les élus ont pris une part active. On en veut pour illustration deux exemples relatifs à la définition des périmètres des « quartiers » GPV à travers celui de « Gennevilliers/Villeneuve-la-Garenne ».

Tout d'abord, la réunion dans un même « quartier » GPV des quartiers nord et sud de Villeneuve-la-Garenne procèderait de la volonté du maire de traiter simultanément ces deux parties de la commune et ce faisant, de participer à leur intégration mutuelle, comme le relève le responsable du GPV :

« La Caravelle est vraiment l'archétype du quartier d'habitat social, bénéficiant des procédures de la politique de la ville de longue date, connu en dehors de la ville. Le maire souhaitait également intégrer les quartiers sud, qui n'ont pas le même type d'architecture, davantage composés de petits immeubles, et dans lesquels la dégradation est peut-être moins visible. L'intégration de « la Banane » et des Sablières s'est fait sans problème ; il y a sûrement eu plus de discussion pour le reste du périmètre. En fait, derrière la présence des quartiers nord et sud dans le même GPV, il y avait aussi l'enjeu pour le maire de réunir les deux quartiers – leur opposition se traduisant par exemple par des affrontements entre des bandes rivales se

réclamant des quartiers Nord et Sud. Concrètement, cela passe par la mise en œuvre d'actions complémentaires dans le centre social au Sud et dans la MJC au Nord. »

Les municipalités ne voient pas toujours leurs vœux exaucés. La délimitation du « quartier » GPV au sud de Gennevilliers, par exemple, ne correspond pas intégralement au projet de l'équipe municipale. Tout en étant plus étendu que le celui du GPU précédent, il n'inclut pas un certain îlot « Victor Hugo », comme cela était souhaité. Ce point est relevé dans la convention du GPV :

« Le secteur Victor Hugo/Association, à la jonction des pôles AG1 et AG2 de la ligne de métro n° 13 prolongée, présente les caractéristiques d'un secteur isolé et dégradé qui mérite également une transformation urbaine et sociale conséquente pour qu'il puisse s'inscrire réellement dans les perspectives de développement de la Ville. Ces interventions tant sociales qu'urbaines nécessiteront que des moyens adaptés soient mobilisés au titre du Contrat de Ville, dans le cadre de la Convention territoriale. »
(Convention du Grand Projet de Ville de Gennevilliers, 2000)

3. Contexte institutionnel de la mise en œuvre locale de la politique de la ville

Politique transversale dans ses objectifs, partenariale dans son mode de financement et dans sa mise en œuvre, la politique de la ville est souvent associée à un renouvellement des modes d'interventions publiques – que ce point soit présenté comme un objectif ou comme un acquis de ladite politique. Parallèlement, la complexité de son financement, la multiplication des procédures contractuelles, la lourdeur de gestion qui en découle, sont également dénoncées de manière récurrente. Il ne s'agit pas ici de faire le point sur les cadres institutionnels dans lesquels la politique de la ville est mise en œuvre, encore moins d'évaluer leur pertinence. On renvoie aux manuels consacrés à la politique de la ville, notamment ceux élaborés par Antoine Anderson (ANDERSON A., 1998 ; ANDERSON A. et VIEILLARD-BARON H., 2003), à la littérature consacrée aux professionnels intervenants dans la politique de la ville (BREVAN C. et PICARD P., 2000 ; PROFESSION BANLIEUE, 1999) ou encore aux rapports d'évaluation de la politique de la ville (COUR DES COMPTES, 2002 ; ANDRE P., 2005). Néanmoins, pour comprendre les enjeux associés aux découpages territoriaux spécifiques de la politique de la ville, il est nécessaire de présenter les principales caractéristiques du contexte institutionnel dans lequel sont utilisés ces découpages.

3.1. Le pilotage des différents dispositifs

A l'échelon communal, le pilotage « politique » du contrat de ville est assuré par le maire et par le représentant de l'Etat. Le pilotage « technique » est assuré par un chef de projet, éventuellement épaulé par une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS).

A l'échelon intercommunal, le pilotage du contrat de ville prend des formes différentes selon que le contrat de ville s'intègre dans une communauté d'agglomération ou non, autrement dit d'un EPCI qui a compétence en matière de politique de la ville. Dans les cas où le contrat de ville correspond au territoire d'une communauté d'agglomération, au pilotage communal s'ajoute un pilotage politique et technique intercommunal, inséré dans l'organigramme de l'EPCI. Dans le cas où le contrat de ville intercommunal ne s'appuie pas sur une telle structure, le pilotage intercommunal peut éventuellement être assuré dans le cadre d'un syndicat dédié à cette fonction ; il peut se limiter à la réunion, plus ou moins régulière et pérenne, des chefs de projets communaux ; il peut encore être tout simplement inexistant, comme nous l'avons constaté au cours de nos enquêtes de terrain.

Le pilotage du contrat de ville intègre la gestion des ZUS. Dans certains cas, la gestion des zones de redynamisation urbaine et des zones franches urbaines est rattachée à une autre direction, en charge du développement économique ; elles peuvent également être gérées à l'échelon intercommunal lorsque le contrat de ville est intégré à un contrat d'agglomération – rappelons que le développement économique fait partie des compétences obligatoires de la communauté d'agglomération. Le pilotage des différents dispositifs n'est donc pas nécessairement unifié.

La conduite des grands projets de ville – et avant eux des grands projets urbains – qui bénéficient de financements sans commune mesure avec ceux investis dans les sites uniquement en contrat de ville, s'est souvent accompagnée de la mise en place d'une structure spécifique. La formule la plus courante est celle du GIP (groupement d'intérêt public). Elle peut être également celle d'un établissement public d'aménagement (EPA) tel l'EPAMSA dans le Mantois, ou encore celle d'une société d'économie mixte (SEM). Ces structures sont plus autonomes des services municipaux, et permettent une institutionnalisation du partenariat avec l'Etat.

En Ile-de-France, les grands projets de ville s'appliquent le plus souvent à des sites intercommunaux, deux ou trois quartiers proches faisant l'objet d'une même convention. Ainsi, parmi nos dix territoires d'études, seul le GPV de Champigny concerne le territoire d'une seule commune. En revanche, le GPV du Mantois concerne le quartier du Val Fourré de Mantes-la-Jolie et deux autres quartiers de la commune de Mantes-la-Ville ; les GPV de Trappes/La Verrière, de Gennevilliers/Villeneuve-la-Garenne ou encore d'Aulnay-sous-Bois/Sevran sont établis selon les mêmes principes, tout comme les trois GPV de Plaine

Commune. Dans certains cas, le pilotage du GPV s'affranchit du cadre intercommunal, pour être conduit au sein de chaque commune concernée. Plus souvent, le GIP qui a la charge du GPV œuvre sur l'ensemble des communes concernées. Est-ce à dire que le pilotage du dispositif est intercommunal ? Il apparaît plutôt que le GIP constitue un outil au service de chacune des communes concernées, pour mener des opérations de réhabilitation urbaine de grande envergure, qui sont l'essentiel des actions menées dans le cadre des GPV⁹².

3.2. Une politique intégrée aux services municipaux

Si la politique de la ville pouvait, à ses débuts, être menée par des « professionnels-militants » principalement basés sur leurs quartiers d'interventions, les chefs de projets des contrats de ville de la génération 2000-2006 apparaissent largement intégrés aux services municipaux – ce qui n'exclut pas la présence de « coordinateurs de quartier » ou autre référent sur le terrain. Le lien entre cette évolution et le changement d'échelle opéré par les contrats de ville est généralement reconnu (ANDERSON A. et VIEILLARD-BARON H., 2003). L'intégration de l'équipe qui a en charge la politique de la ville dans les services municipaux prend néanmoins des formes très variables selon les lieux, résultant d'une combinaison de facteurs, parmi lesquels les orientations politiques des élus, en particulier leur interprétation de la politique de la ville, leurs choix en matière de gouvernance locale, mais aussi des facteurs structurels tels que la part de la population directement concernée par la politique de la ville ou encore, le poids des financements accordés relativement aux ressources de la commune – qui dépendent des ressources propres du territoire communal et des dispositifs dont il fait l'objet.

Le chef de projet peut travailler en lien direct avec le maire, comme en témoigne la directrice d'un grand projet de ville :

« Je suis dans les petits papiers du maire : je travaille continuellement avec son directeur de cabinet, parce le GPV est LE dossier stratégique. C'est un énorme enjeu, en terme de ressources financières et relativement à la population concernée ».

Le poids financier du GPV apparaît ici être un élément déterminant de la position de la politique de la ville dans le projet municipal global. On note d'ailleurs que dans cette commune, le contrat de ville est en quelque sorte « subordonné » au GPV : le contrat de ville constitue le « volet social » du GPV et la personne en charge du contrat de ville est sous la hiérarchie de la directrice du GPV. Cette dernière reconnaît toutefois que l'investissement du

⁹² Les professionnels s'accordent pour souligner que les financements associés au volet social des GPV ont très rapidement été *quasi* supprimés.

maire dans le dossier « politique de la ville » tient pour une grande part à la volonté propre de l'élu ; le maire précédant ne s'y était pas autant impliqué.

Une configuration plus couramment observée est celle où le chef de projet politique de la ville est rattaché à une direction des services de la mairie (« direction de l'urbanisme » ou « direction générale des services » par exemple).

Dans tous les cas, l'équipe « politique de la ville » occupe une position spécifique par rapport aux autres services municipaux, puisqu'elle ne se définit pas de manière sectorielle mais de manière transversale. Sa mission est effectivement de mettre en œuvre un projet qui se décline dans de nombreuses thématiques : actions d'urbanisme, éducatives, sociales, culturelles, économiques... Un chef de projet témoigne ainsi de l'originalité, mais aussi des difficultés, de ce positionnement :

« L'équipe politique de la ville est rattachée au service « Développement » : cela signifie que nous ne gérons pas les affaires courantes ou les services à la population, mais qu'au contraire nous visons des « transformations ». La politique de la ville n'est pas un service opérationnel, les actions sont portées par les différents services. Cette logique, de concevoir les projets et de faire appel aux différents services ou aux associations pour les mettre en œuvre, a été un choix de l'équipe. Au début, nous nous sommes très vite trouvés investis sur le terrain et nous ne pouvions gérer qu'un petit nombre de projets. Nous nous sommes alors tournés vers la vie associative et les autres services. L'inconvénient de cette démarche, c'est qu'elle est peu « vendable »... elle est à peu près comprise par les élus, mais moins par les autres services – qui peuvent avoir l'impression qu'on vient leur dire ce qu'ils doivent faire. C'est donc plus ou moins facile selon les chefs de service. »

Mobiliser les politiques de droit commun en direction d'un quartier donné, coordonner l'action des différents intervenants sur ce territoire en adoptant une approche transversale, en intégrant autant que possible les besoins exprimés par les habitants, sont autant de méthodes d'action développées – ou du moins utilisées – par les professionnels de la politique de la ville. Certaines communes ont fait le choix de généraliser ces méthodes à la gestion de l'ensemble du territoire communal, s'appuyant sur un découpage de la commune en plusieurs « quartiers ». Au cours de nos enquêtes, nous avons rencontré cette démarche à deux reprises, dans les communes de Montreuil et de Saint-Denis ; dans aucun des deux cas elle n'a, finalement, remis en cause la pertinence d'une équipe spécifiquement chargée de la politique de la ville. L'articulation entre les équipes municipales déconcentrées et l'équipe politique de la ville a pris néanmoins des formes différentes. Dans un cas, elle s'effectue sur le mode du « partage des tâches » : les équipes déconcentrées veillent à coordonner les services municipaux, l'équipe politique de la ville gérant davantage les partenariats institutionnels,

type bailleurs ou éducation nationale. Dans l'autre cas, politique de la ville et politique des quartiers sont imbriquées, puisque le poste de certains des chargés de mission qui interviennent chacun dans un quartier, est financé en partie par l'Etat dans le cadre de la politique de la ville.

Dans d'autres contextes, la politique de la ville et les professionnels qui en ont la charge apparaissent tenir une position moins centrale dans les affaires de la commune. Certaines équipes municipales ont effectivement développé des priorités qui se situent ailleurs que dans les quartiers visés par la politique de la ville et/ou dans les actions menées au nom de cette politique. Un sous-préfet à la ville constate :

« Certains contrats de ville vivent, on ne peut rien faire. Si on prend l'exemple du contrat de ville de XX, on voit bien que ce n'est pas la priorité des élus. Les chefs de projets sont jeunes, inexpérimentés et changent tous les ans... ».

Néanmoins, la faiblesse des enjeux apparemment liés à la politique de la ville peut traduire une toute autre réalité. Un chef de projet expose le paradoxe suivant :

« La politique de la ville n'est pas déterminante ici, et ceci pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elle représente un faible poids financier par rapport aux ressources de la commune. Et puis les élus pourront vous dire que la politique de la ville, ils en font tous les jours, sans avoir recours à ce label spécifique ».

De son côté, le directeur général adjoint responsable de la politique de la ville abonde dans ce sens en revendiquant, en quelque sorte, le fait qu'il n'y ait pas de service spécifique à la politique de la ville dans la commune : cela *« ne correspond pas à un besoin »*. Autrement dit les actions qui, ailleurs, seraient conduites par un tel service, sont ici menées par les différents services municipaux. Le chef de projet éclaire encore les choix locaux :

« La position de la commune par rapport à la politique de la ville – et aux orientations de l'Etat en général – c'est de dire : on a été élu démocratiquement, sur un programme. Si l'Etat nous permet de mettre en œuvre plus rapidement ce programme, tant mieux. Sinon, il est hors de question de mettre en œuvre des actions qui n'iraient pas dans le sens de ce programme. Une des particularités de la commune, c'est de bénéficier d'une taxe professionnelle importante. Et ce sont d'ailleurs ces ressources qui ont fait que la commune n'a pas eu besoin de rentrer très tôt dans les politiques de l'Etat. La ville avait elle-même une forte action au niveau social ».

Quelles que soient ses déclinaisons locales, cette intégration des équipes politique de la ville dans les services municipaux, combinée aux enjeux, notamment électoraux, que représente la politique de la ville pour les élus locaux, contribuent à n'en pas douter à une « municipalisation » de la politique de la ville. Ainsi, lorsque nous avons posé la question aux

chefs de projet de savoir si la politique de la ville était « une politique de la commune ou de l'Etat », la réponse était toujours en faveur d'une politique municipale, même si elle pouvait revêtir certaines nuances. Ainsi, ce chef de projet :

« Ce sont les élus qui décident. Au départ, les chefs de projets devaient être co-mandatés par la ville et l'Etat, mais finalement, je travaille pour la ville ».

Comme on pouvait s'y attendre, le point de vue de représentants de l'Etat diffère sensiblement de cette appréciation locale. Cependant, les sous-préfets que nous avons rencontrés s'accordent pour souligner l'importance de l'investissement des élus dans la mise en œuvre de la politique de la ville. L'un d'entre eux résume assez bien la teneur des discours recueillis :

« La politique de la ville est une politique de l'Etat et elle doit le rester. Par exemple, au sujet des crédits de fonctionnement, certaines communes demandent qu'on leur donne une enveloppe globale, pour qu'elle soit gérée plus proche du terrain : « on sait quoi en faire »... Oui, mais nous, on sait aussi ce qu'elles en feraient ! C'est aussi une politique de l'Etat parce qu'il s'agit d'un enjeu national, d'un problème de cohésion sociale qui nécessite une solidarité nationale. Mais c'est une politique qui intervient dans des compétences en grande partie locales : d'où la nécessité que le partenariat s'appuie sur une volonté locale. Une volonté politique est nécessaire, même si dans certains cas, notre rôle est de la motiver ».

A partir de ce discours, les positions des représentants de l'Etat oscillent entre un rôle d'accompagnement des initiatives locales ou de cadrage de ces mêmes initiatives. L'un d'eux apparaît s'effacer derrière l'échelon communal :

« C'est le maire qui assume la responsabilité des projets et non le sous-préfet à la ville. La politique de la ville est un vrai enjeu pour les maires. D'ailleurs, là où il n'y a pas de volonté municipale, rien ne se fait. Le sous-préfet à la ville, c'est un maître de cérémonie amélioré... Le vrai lieu d'impulsion, c'est effectivement les élus locaux. L'Etat ne constitue qu'un accompagnement technique et financier ».

Un autre sous-préfet souligne lui aussi les enjeux, notamment électoraux, que représente la politique de la ville pour les élus :

« La politique de la ville est une politique nationale : si des choses sont faites, c'est dans le cadre fixé par l'Etat. Mais la décision, la volonté reste locale : ce sont les maires qui doivent défendre leurs projets et leurs choix devant leurs adversaires ».

Enfin, le positionnement des chefs de projet, essentiellement identifiés comme des représentants des municipalités, est quelques fois dénoncé, en même temps que le cantonnement de l'Etat à un rôle d'accompagnement a pu être réfuté :

« Effectivement, on identifie le chef de projet à la mairie, mais ça ne devrait pas être ainsi. Le chef de projet est sur un poste co-financé par l'Etat et la commune, et doit donc veiller à respecter les intérêts des deux parties. (...) Le rôle de l'Etat n'est pas uniquement un rôle d'accompagnement. Nous pouvons avoir un rôle d'initiative, par

exemple lorsqu'un nouveau dispositif est lancé au niveau national, on se pose la question de savoir où est-ce qu'on peut l'implanter, quel est le territoire qui convient le mieux, et dans ce cas on contacte les élus ».

C'est certainement le propre des politiques contractuelles que de pouvoir être reconnues comme sienne par chacune des différentes parties signataires. Politique municipale, politique de l'Etat... *quid* de l'échelon intercommunal dans ce contexte ?

3.3. Financement et mise en œuvre des actions

Lorsque la question du financement de la politique de la ville a été abordée au cours des entretiens, nos interlocuteurs ont souligné l'existence de deux « enveloppes budgétaires » : celle dont relèvent les opérations dites « d'investissement » et celle dont relèvent les actions dites « de fonctionnement ». Pour faire simple, on retiendra que les opérations d'investissement concernent le volet urbain de la politique de la ville, tandis que le volet social relève des subventions de fonctionnement. Les subventions d'investissement sont particulièrement significatives dans le cas des grands projets de ville et des opérations de renouvellement urbain.

Les crédits d'investissements octroyés dans ces deux cadres sont définis pour toute la durée du contrat à sa signature. En revanche, les crédits de fonctionnement sont déconcentrés annuellement aux préfets de départements ; cela signifie que leur montant peut varier d'une année sur l'autre. Cette différence entre crédits d'investissement et de fonctionnement a été signalée à plusieurs reprises, pour souligner la fragilité de ces derniers :

« Aujourd'hui, le préfet nous donne pour consigne de « répartir » les crédits et non de les augmenter. Il faut donc faire marche arrière et réduire des subventions à des opérations qui marchent... mais c'est vrai que c'est là quelque chose que nous craignons dès le début de la politique de la ville. Cette politique a un caractère incitatif : que se passe-t-il quand il n'y a plus de crédits ? »

La répartition des crédits de fonctionnement semble résulter de négociations entre le représentant de l'Etat et les élus, projet par projet. Un élu a ainsi présenté le rôle de chacun dans ce processus – on notera dans cet exposé le rôle des associations dans la mise en œuvre de la politique, qui apparaît ici très clairement :

« On établit ce qu'on appelle des « fiches actions », qui vont être mises en œuvre par un porteur de projet. Par exemple, dernièrement on a réuni avec le préfet chargé de la politique de la ville, les associations susceptibles de mener des actions qui correspondent à des besoins classifiés dans la politique de la ville, et on a échangé avec elles sur la manière dont on pouvait les aider. Connaissant cela, les associations peuvent ensuite faire une demande de financement. Le groupe de pilotage, auquel participe le préfet, se réunit et décide des financements. Nous ne gérons pas les enveloppes budgétaires, mais la ville a son mot à dire. Ce sont les orientations de la ville qui sont prépondérantes – dans la mesure où elles correspondent aux grandes

lignes de l'Etat. Mais l'Etat peut aussi participer à orienter l'action. Par exemple, les services de l'Etat avaient pointé un manque au niveau des activités proposées pour les 15-18 ans. C'est vrai qu'on faisait beaucoup pour les enfants, mais moins pour cette tranche d'âge. S'il y a des porteurs de projets qui s'inscrivent dans ce créneau-là, on essaiera, en accord avec le préfet, de les favoriser. C'est sur chaque fiche projet que chaque collectivité, Etat, région, commune, les autres partenaires... définit la part qu'elle finance ».

Ailleurs, un chef de projet présente un autre point de vue, dans lequel il considère gérer une enveloppe budgétaire annuelle, et insiste davantage sur la reconduction d'actions d'années en années.

Il ressort des entretiens un attachement particulier des chefs de projets aux actions « de fonctionnement », autrement dit, au volet social de la politique de la ville – on verra que ce point est important pour comprendre les usages qui sont faits localement des différents types de quartiers prioritaires. Un chef de projet le résume assez bien :

« Dans la politique de la ville, ce ne sont pas les opérations d'aménagement qui sont les plus importantes – même si elles nous prennent beaucoup de temps. Finalement, il s'agit là d'opérations qui n'ont pas besoin de la politique de la ville : il y a des services techniques pour cela, chaque opération à son maître d'ouvrage. On s'en occupe, parce que certaines sont situées dans les quartiers. Je prends l'exemple de la rénovation d'un groupe scolaire. C'est très important parce que l'école est un service central dans un quartier. Mais la seule chose que fait la politique de la ville ici, c'est d'amener des subventions. On ne peut pas se réduire à ça. »

*

*

*

De cette présentation des cadres locaux de la mise en œuvre de la politique de la ville, on retient les objectifs fondamentalement différents qui président aux deux catégories de découpages de la politique de la ville. A l'échelon du contrat de ville, ce sont les inégalités socio-spatiales qui sont visées. Le périmètre correspondant est celui d'une solidarité urbaine, nécessairement intercommunale. Cet objectif doit aller à la rencontre des initiatives et des projets politiques locaux. L'échelon du quartier prioritaire correspond, quant à lui, à l'identification des concentrations spatiales de précarité sociale, qui nécessitent la mise en œuvre de politiques d'exception. L'objet des deux chapitres suivants est d'analyser la manière dont s'incarnent ces deux types de périmètres dans l'agglomération francilienne.

CHAPITRE 10.

LES CONTRATS DE VILLE FRANCILIENS

L'application du principe du contrat de ville ne va pas de soi en Ile-de-France. La dimension de l'agglomération urbaine est effectivement exceptionnelle. Son développement socio-économique revêt des enjeux qui dépassent largement l'échelon régional. On a montré dans la deuxième partie de cette thèse, comment la région capitale se trouvait traversée par des formes et des processus de différenciation socio-spatiale de très large portée. Dans ce contexte, il s'agit d'apprécier dans quelle mesure la politique de la ville est parvenue à s'extraire de l'échelon local, pour intégrer le devenir des quartiers les plus marqués par la précarité sociale dans un projet urbain de plus large envergure.

On observera dans un premier temps le profil social des communes signataires d'un contrat de ville, au regard des différents types de contextes communaux de la précarité sociale définis dans le chapitre 5. On cherchera ensuite à comprendre les logiques des regroupements de communes à l'intérieur d'un même contrat de ville. On interrogera pour finir la dimension intercommunale des contrats de ville.

1. Les « villes » de la politique de la ville

Quelles sont les « villes » franciliennes qui se sont finalement engagées dans un contrat de ville ? Après avoir présenté la carte des contrats de ville franciliens, nous abordons la question du point de vue des communes signataires, puis du point de vue des groupements de communes correspondant aux contrats de ville intercommunaux.

1.1. Les contrats de ville dans l'espace francilien

Etablir la carte des contrats de ville franciliens constitue une étape indispensable, d'abord pour localiser les communes concernées et identifier les formes des groupements

constitués et ensuite, pour mettre en relation les configurations spatiales observées avec d'autres organisations spatiales, celles en particulier correspondant à la répartition des différents contextes communaux de précarité sociale, analysée dans la première partie, et celles correspondant aux périmètres des EPCI. Cette étape n'en est pas moins délicate, en raison de l'ambiguïté du contour de certains contrats de ville, celui-ci pouvant varier selon les sources utilisées. Le cas du contrat de ville de Mantes-en-Yvelines en offre un bon exemple.

Trois sources officielles renvoient trois périmètres différents. Dans le document de présentation de la mission Politique de la ville de la préfecture des Yvelines⁹³, la commune de Buchelay n'est pas comprise dans le périmètre – son maire a pourtant bel et bien signé le contrat en 2000. Le périmètre du contrat de ville se réduit donc aux trois communes de Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville et Limay. Dans le « système d'information géographique » mis en ligne par la DIV, le périmètre du contrat de ville est étendu à l'ensemble des communes de la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines en 2004 - plus Limay, signataire du contrat de ville mais en dehors de la communauté d'agglomération. L'ambiguïté du tracé du périmètre tient au fait que la communauté d'agglomération a signé, en 2000, le contrat de ville⁹⁴. Néanmoins, seules les quatre communes de Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Limay et Buchelay ont signé le contrat ; les autres communes ne se sont pas engagées directement dans la procédure et, de plus, les communes intégrées à la communauté d'agglomération depuis 2000 n'ont pas participé à l'élaboration du projet. Enfin, la mission ville de la région Ile-de-France s'en tient aux quatre communes signataires (2004).

Des variations du même type peuvent être observées pour les contrats de ville de Saint-Quentin : la préfecture des Yvelines et de la DIV étendent le périmètre à celui de la ville nouvelle ; la mission ville régionale le limite aux communes signataires. Des écarts analogues sont repérables pour le contrat de ville des Mureaux, la DIV intégrant la commune d'Aubergenville qui s'est pourtant retirée du contrat de ville pour le XII^e plan, ce qu'enregistre la mission ville départementale, en excluant en plus les petites communes de Bouafle et de Chapet, pourtant signataires.

On ne saurait réduire ces variations à de simples « erreurs ». Les omissions ne concernent jamais les sites les plus marqués par la précarité sociale, mais plutôt des communes dont la participation au contrat de ville ne se justifie que dans une démarche intercommunale. Ces omissions pourraient signaler la fragilité de la démarche. Par ailleurs, on

⁹³ www.ville.gouv.fr

⁹⁴ L'ambiguïté apparaît encore dans une autre publication de la DIV, *Contrats de ville 2000-2006 - Atlas régional*, où le contrat de ville du Mantois est limité aux communes signataires dans la liste des contrats de ville, et étendu aux intercommunalités signataires pour leur représentation cartographique (DIV, 2002).

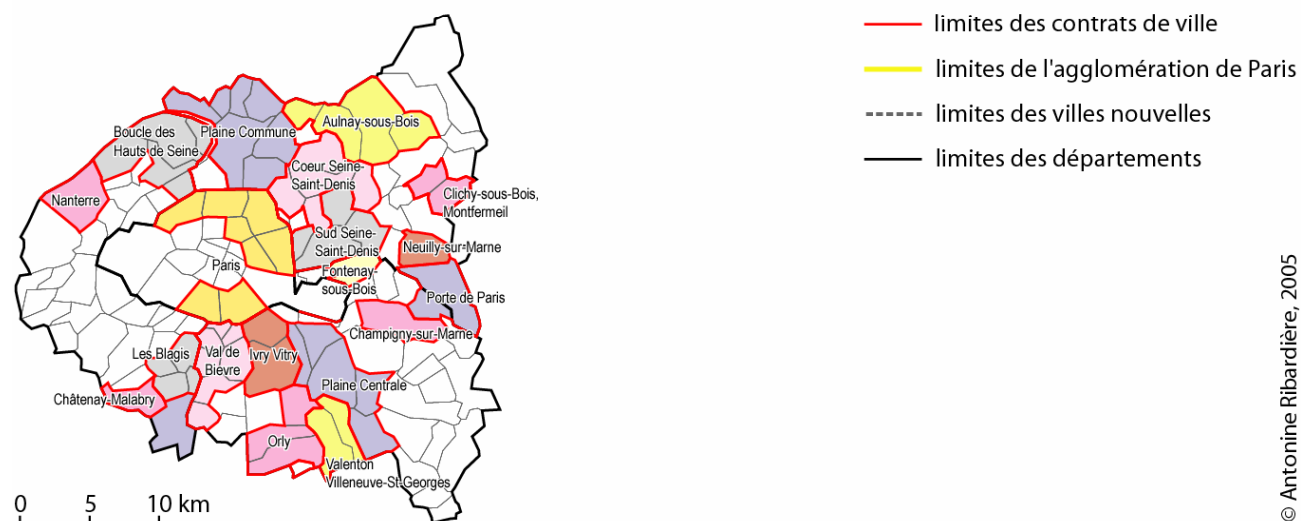
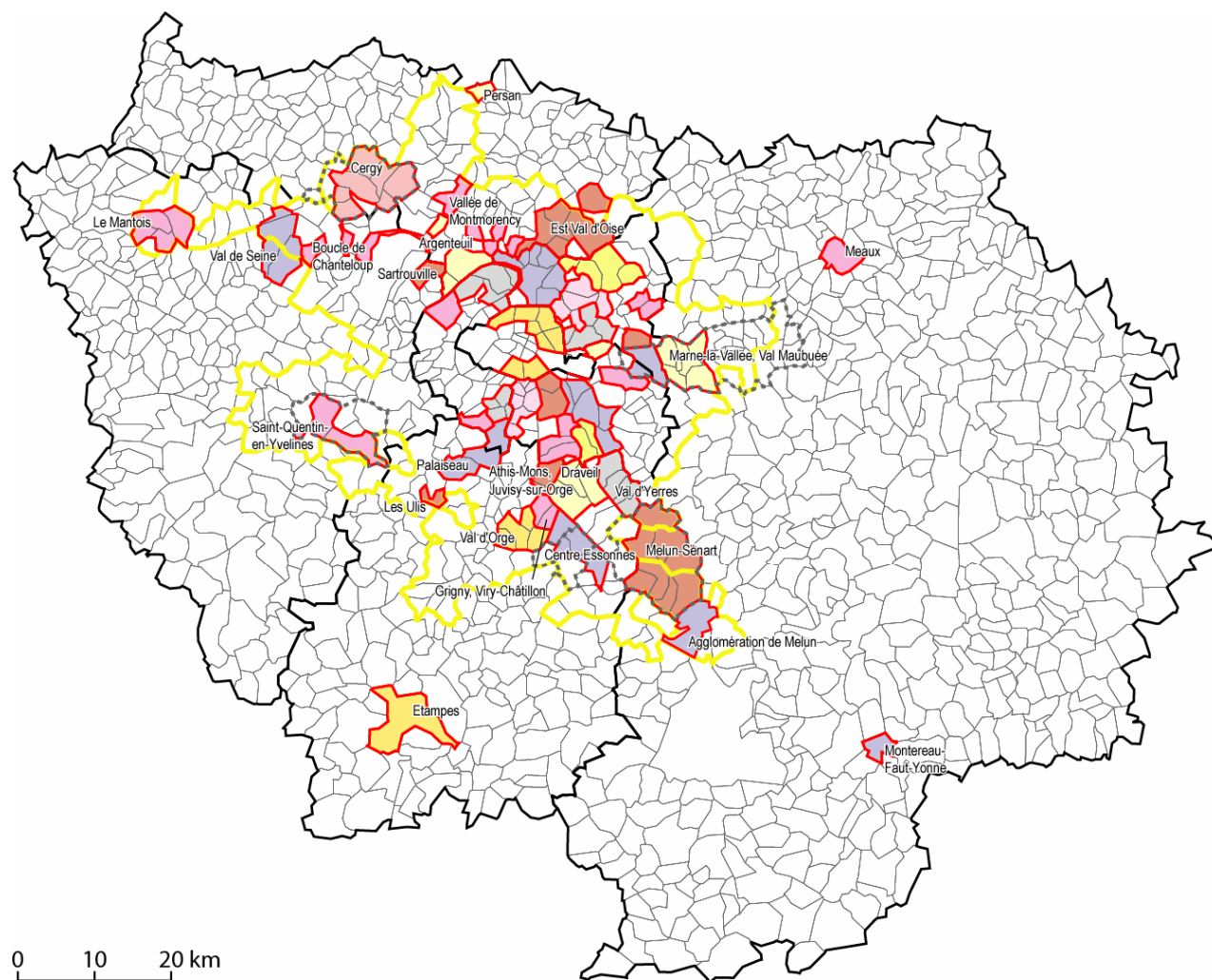
peut faire l'hypothèse que l'extension des périmètres dans les sources de la DIV témoigne du volontarisme de l'Etat de voir les périmètres des contrats de ville correspondre avec ceux des communautés d'agglomération. Enfin, cette extension peut se traduire dans la mise en œuvre de la politique de la ville, comme en témoigne une remarque du sous-préfet à la ville des Yvelines au sujet des critères de répartition des crédits dits « de fonctionnement » :

« Pour répartir les crédits de fonctionnement, le critère principal reste le contrat de ville, que nous pouvions étendre aux « nouveaux territoires » quand le budget était plus large. Si on prend l'exemple du contrat de ville de Saint-Quentin, le contrat de ville porte sur Trappes, La Verrière et Magny-les-Hameaux. Les possibilités de financement ont pu être étendues vers Montigny et Elancourt, notamment pour faire de la prévention. Mais maintenant que les crédits ont baissé, ces actions en direction des nouveaux territoires ont été abandonnées. »

Nous avons choisi de nous en tenir aux périmètres établis par la Mission Ville régionale, qui correspondent aux communes signataires des contrats de ville (2004). Construite à partir de cette source, la carte de la figure X.1 présente la répartition des contrats de ville signés pour la période 2000-2006. Au total, 139 communes ont signé un contrat de ville, auxquelles il faut ajouter sept arrondissements parisiens. Pour l'essentiel, les communes signataires se concentrent dans la partie centrale de la région, selon deux secteurs assez compacts, l'un au Nord et Nord-est de Paris, l'autre au Sud et Sud-est. A l'intérieur des deux secteurs, on observe une juxtaposition de contrats de ville de petite taille, du point de vue du nombre de communes réunies. Dans cette zone dense, un contrat de ville réunit au maximum sept communes ; certains contrats sont limités à une seule commune – ainsi ceux de Neuilly-sur-Marne (Seine-Saint-Denis), de Champigny-sur-Marne, de Fontenay-sous-Bois (Val-de-Marne) ou encore de Châtenay-Malabry (Hauts-de-Seine). Les contrats s'affranchissent des limites départementales à deux reprises, pour réunir la commune d'Antony avec celles de Massy et de Palaiseau et pour réunir Noisy-le-Grand et Villiers-sur-Marne.

Les villes nouvelles se révèlent toutes concernées par la politique de la ville. Cependant seul le contrat de ville de Sénart engage l'ensemble des communes. On observe enfin, aux limites voire à l'extérieur de l'agglomération parisienne, un ensemble de pôles périphériques qui bénéficient d'un contrat de ville dont certains, comme Montereau-Fault-Yonne, se trouvent en situation très marginale.

Figure X.1 — Les contrats de ville franciliens du XII^{ème} plan (2000-2006)



Sources : Mission Ville régionale, 2004 ; INSEE, 1999

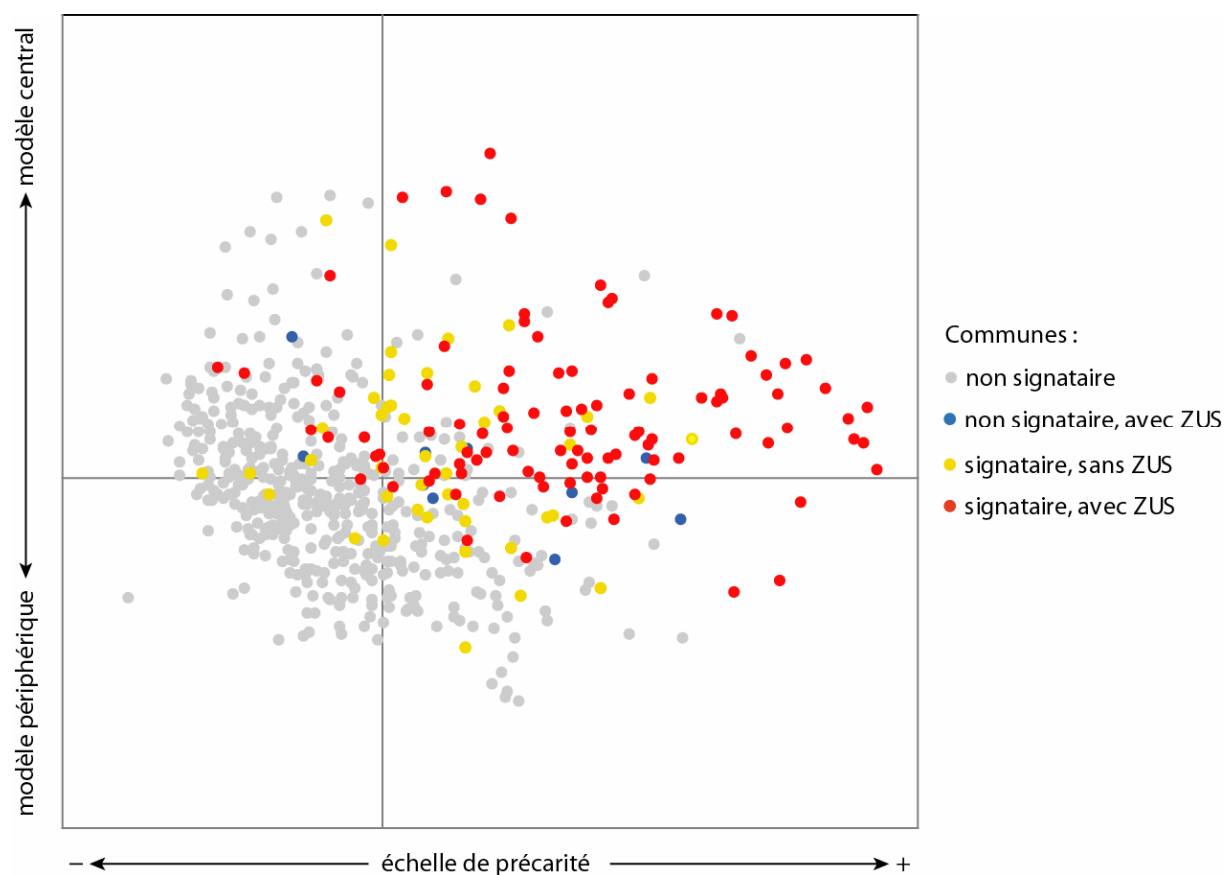
1.2. Le profil des communes signataires

Il s'agit ici de caractériser le profil des 146 communes ayant signé un contrat de ville pour la période 2000-2006, relativement aux différents contextes communaux de précarité sociale identifiés dans la première partie de cette thèse. Cette démarche pose, en creux, une deuxième question : dans quelle mesure les communes identifiées comme étant les plus touchées par la précarité sociale sont effectivement concernées par les dispositifs de la politique de la ville ? En répondant à cette question, nous serons nécessairement amenée à avancer quelques hypothèses générales sur les raisons pouvant expliquer l'engagement des communes dans un contrat de ville.

La figure X.2 constitue un premier éclairage sur ces questions. Elle représente la position des communes urbaines franciliennes par rapport aux deux premières dimensions définissant les contextes de précarité sociale présentés dans la deuxième partie. La première dimension correspond à une échelle intercommunale de précarité sociale ; la seconde oppose, toutes choses égales quant au niveau sur l'échelle de précarité, un contexte central, caractérisé notamment par la surreprésentation des familles monoparentales et des étrangers hors Union européenne, à un contexte périphérique, où les parts des ouvriers qualifiés et des moins de 25 ans sont surreprésentés. On a repéré sur cette figure les communes signataires d'un contrat de ville.

Le profil des communes concernées par la politique de la ville est très spécifique, et quasiment systématique. Il s'agit des communes les plus marquées par la précarité sociale, et le plus souvent en position centrale dans l'agglomération – la dernière caractéristique ne jouant plus à partir d'un niveau de concentration de précarité. Ces traits s'accroissent encore si l'on considère, parmi les communes signataires d'un contrat de ville, celles qui supportent sur leur territoire un quartier classé ZUS.

Figure X.2 — Position des communes urbaines, signataires d'un contrat de ville et non-signataires, sur les deux premières dimensions définissant les contextes communaux de précarité sociale en 1999



Les tableaux X.1 et X.2 permettent de préciser cette première approche. Le tableau X.1 présente la répartition des 146 communes signataires dans les sept types de contextes communaux de précarité sociale ; le tableau X.2 permet en quelques sorte d'adopter le point de vue inverse en précisant, pour chaque type de contextes, la part des communes signataires. Enfin, la carte de la figure X.3 met en relation les contextes communaux de la précarité et les périmètres des contrats de ville.

Tableau X.1 — Profil des communes signataires d'un contrat de ville (contexte de précarité en 1999)

Communes		Contexte :								TOTAL
		1	2	3	4	5	6	7	8	
TOTAL	effectifs	12	48	29	89	194	162	77	15	626
	%	1,9	7,7	4,6	14,2	31,0	25,9	12,3	2,4	100,0
communes signataires	effectifs	12	44	4	43	16	3	17	7	146
	%	8,2	30,1	2,7	29,5	11,0	2,1	11,6	4,8	100,0
communes non signataires	effectifs	0	4	25	46	178	159	60	8	480
	%	0,0	0,8	5,2	9,6	37,1	33,1	12,5	1,7	100,0

Rappel de la définition des contextes :

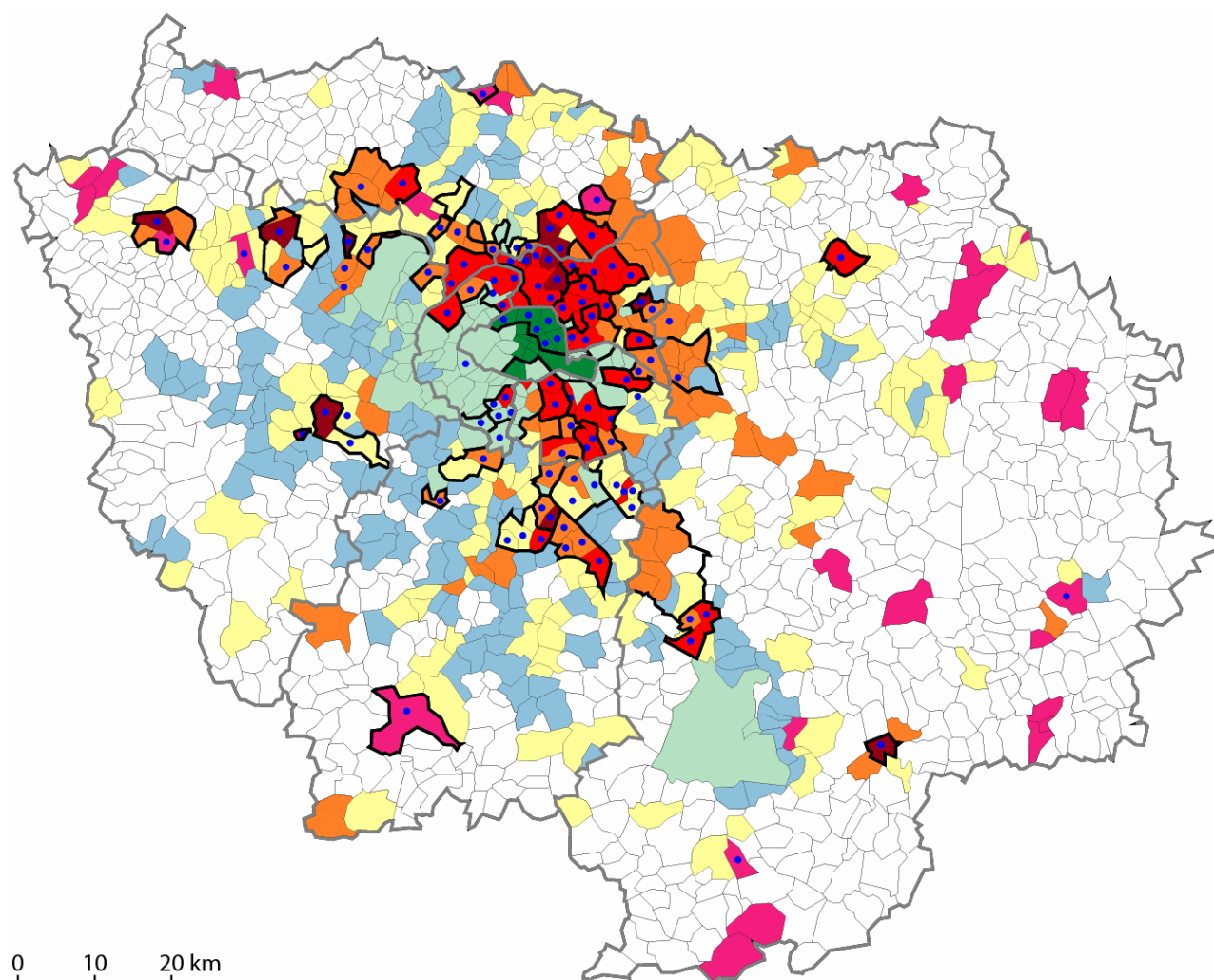
- 1 Précarité massive
- 2 Précarité persistante (proche couronne)
- 3 Précarité ordinaire (périphérie)
- 4 Communes urbaines récentes
- 5 Communes périurbaines pavillonnaires
- 6 Communes périurbaines aisées
- 7 Précarité marginale
- 8 Précarité subsistante (Paris)

Tableau X.2 — Part des communes signataires dans le total des communes de chaque type de contexte de précarité en 1999 (en %)

Communes		Contexte :								TOTAL
		1	2	3	4	5	6	7	8	
communes signataires		100,0	91,7	13,8	48,3	8,2	1,9	22,1	46,7	23,3
communes non signataires		0,0	8,3	86,2	51,7	91,8	98,1	77,9	53,3	76,7
TOTAL		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

A l'image de leur représentation dans l'ensemble des communes urbaines, les villes caractérisées par un contexte de précarité massive (contexte 1) sont minoritaires parmi les communes signataires (cf. tableau X.1) ; cependant, toutes bénéficient d'un contrat de ville (cf. tableau X.2).

Figure X.3 — Contrats de ville et contextes communaux de précarité



Classement des communes urbaines selon l'intensité et les formes de la précarité sociale de la population résidente en 1999 :

- 8 précarité subsistante au coeur de l'agglomération
- 7 précarité marginale dans le prolongement des Beaux quartiers
- 6 précarité "invisible" dans les communes périurbaines aisées
- 5 précarité contenue dans les communes périurbaines pavillonnaires
- 4 fragilités des communes urbaines récentes
- 3 précarité "ordinaire" des centres urbains périphériques
- 2 précarité persistante dans l'ancienne ceinture rouge
- 1 précarité massive dans des communes déclassées

□ commune rurale (n'appartenant pas à une unité urbaine en 1999)

— limites des contrats de ville

• communes supportant *au moins* une ZUS

Sources : Mission Ville régionale, 2004 ; INSEE, 1999

Le groupe des communes marquées par une précarité persistante, typique de l'ancienne ceinture rouge (contexte 2), représente près du tiers des communes signataires d'un contrat de ville. On retrouve ici pratiquement toutes les communes de ce type, seulement quatre d'entre elles n'ayant pas signé de contrat de ville. A y regarder de plus près, il s'avère que parmi ces quatre communes, Saint-Ouen, bien que non-signataire, est « associée » au contrat de ville dit de « Plaine Commune » (Seine-Saint-Denis); le Pré-Saint-Gervais n'est pas non plus à l'écart des dispositifs de la politique de la ville puisque la commune a signé en 2002 une convention de renouvellement urbain (ORU) avec Bagnolet et les Lilas (Seine-Saint-Denis). Au total, seules les deux communes de l'Ile-Saint-Denis et du Bourget (également en Seine-Saint-Denis), de poids démographique modeste par rapport à leurs voisines, ne sont pas directement concernées par les dispositifs de la politique de la ville.

Les communes urbaines récentes (contexte 4), dont on a vu qu'elles étaient, en moyenne, moins marquées par la précarité sociale que les deux groupes de communes précédents, représentent un autre tiers des communes signataires (cf. tableau X.1). Cette fois, l'engagement des communes urbaines récentes dans la politique de la ville est loin d'être la règle puisque la moitié de ces communes n'a pas signé de contrat de ville (cf. tableau X.2). Les raisons de cette sélection sont multiples, faisant intervenir la morphologie socio-spatiale des communes, celle de communes voisines, et des choix et stratégies politiques locales. On note le cas de petites villes, de moins de 10 000 habitants, dans un environnement rural aux marges régionales, qui ne sont pas concernées par la politique de la ville (cf. carte X.3). D'autres villes, appartenant à l'agglomération cette fois, sont caractérisées par un tissu urbain mélangé et recèlent sur leur territoire un quartier qui concentre de façon importante les situations de précarité sociale, au point d'avoir été classé comme ZUS. Parmi la vingtaine de communes dans ce cas, on peut citer l'exemple d'Evry et des deux quartiers « Les Pyramides » et « Le Parc au Lièvres », classés ZUS ou encore celui d'Athis-Mons et du quartier « Le Noyer Renard » (Essonne). D'autres communes appartiennent à un contrat de ville intercommunal, sans pour autant compter un quartier classé en ZUS – on retrouve ici la majorité des communes des villes nouvelles de Cergy-Pontoise, de Marne-la-Vallée et de Sénart qui ont signé un contrat de ville (cf. carte X.2). Enfin, certaines communes, bien que n'étant pas épargnées par le processus de concentration spatiale de la précarité sociale, ne se comptent pas parmi les signataires d'un contrat de ville : soit que le quartier concerné reste contenu dans un poids démographique modeste ; soit que la commune soit restée à l'écart des dynamiques intercommunales qui auraient pu l'intégrer dans un contrat de ville ; soit encore

que la commune ait les moyens d'intervenir sans l'aide de l'Etat sur ces quartiers ; soit enfin que les élus locaux se soient opposés à la désignation de leur commune comme territoire prioritaire de la politique de la ville. Ces différents facteurs ne sont bien sûr pas exclusifs les uns des autres.

Dans le dernier tiers des communes signataires d'un contrat de ville, on trouve quelques communes périurbaines, en majorité du type pavillonnaire (contexte 5). Elles sont tantôt directement concernées par les dispositifs, comme Brunoy dans le contrat de ville du Val-d'Yerres (Essonne), dans laquelle le quartier d'habitat social des Hautes Mardelles, classé ZUS, se détache clairement du tissu pavillonnaire environnant ; tantôt incluses dans le contrat de ville sans être elles-mêmes marquées par des formes de concentration spatiale de précarité sociale. Une dynamique intercommunale, indépendante du contrat de ville, peut encourager la participation d'une commune au dispositif, comme l'illustre l'exemple d'Yerres, partie prenante du contrat de ville du Val-d'Yerres. Notons le cas original de Chennevières-sur-Marne (Val-de-Marne), sur laquelle s'étend une partie du quartier du Bois l'Abbé classé ZFU, sans qu'elle ait signé de contrat de ville. Pratiquement aucune commune périurbaine identifiée comme aisée (contexte 6), n'est investie dans un contrat de ville. Parmi les trois communes faisant exceptions, deux appartiennent à une ville nouvelle – leur participation relève donc d'une dynamique intercommunale forte – la troisième, la petite commune de Chapet (1 200 habitants), est la voisine de la commune des Mureaux, exceptionnellement marquée par la précarité sociale.

Les communes « chics » de la proche couronne, dans lesquelles les situations individuelles de précarité apparaissent marginales (contexte 7), sont plus nombreuses à avoir signé un contrat de ville (cf. tableau X.1). Certaines recèlent, aux marges de leur territoire, un quartier classé ZUS. C'est le cas d'Asnières dans les Hauts-de-Seine, dont la dualité du peuplement s'inscrit très nettement dans le tissu urbain, la partie sud de la commune annonçant la proche banlieue résidentielle très cotée des Hauts-de-Seine, tandis que les Quartiers Nord, classés ZRU, appartiennent au vaste noyau de précarité sociale du nord de Paris. A l'autre extrémité de ce noyau, on trouve certains quartiers de la commune de Fontenay-sous-Bois (Val-de-Marne). Les communes de Fontenay-aux-Roses, de Sceaux et de Bourg-la-Reine sont concernées de façon encore plus marginale, en accueillant chacune une partie du quartier d'habitat social des Blagis, implanté principalement sur la commune de Bagneux (Hauts-de-Seine). Enfin, l'investissement d'autres communes de ce type, qui échappent globalement aux fortes concentrations spatiales de précarité, s'inscrit dans une logique intercommunale qui dépasse le cadre de la politique de la ville ; Maisons-Alfort qui a

signé le contrat de ville de Plaine Centrale, ou encore la majorité des communes du Val-de-Bièvre (Essonne) en sont des exemples. Parmi les communes et arrondissements au cœur de l'agglomération, on note le contrat de ville qui réunit sept arrondissements parisiens, construit autour des quartiers prioritaires situés pour une part, aux limites nord de Paris au delà du boulevard des Maréchaux et pour une autre part, dans un quadrant nord-est.

Enfin, on peut s'étonner de la faible représentation des communes urbaines périphériques (contexte 3) parmi les communes signataires d'un contrat de ville (cf. tableau X.1). Aux quatre communes signataires d'un contrat de ville (Etampes, Mantes-la-Ville, Persan et Goussainville), il faut cependant ajouter les communes Nemours, de Provins (Seine-et-Marne) et d'Aubergenville (Yvelines), qui comptent chacune un quartier classé ZUS ou ZRU, bien que n'ayant pas signé de contrat de ville. Ainsi, la quasi-totalité des communes de ce type comptant plus de 10 000 habitants bénéficient, d'une façon ou d'une autre, des dispositifs de la politique de la ville – seule la commune de Coulommiers en reste à l'écart (Seine-et-Marne).

Au total, on peut estimer d'une part, que la politique de la ville ne laisse de côté aucune des communes urbaines franciliennes les plus touchées par la précarité sociale. D'autre part, en Ile-de-France, la politique de la ville s'adresse, d'une manière générale, avant tout aux communes les plus touchées par la précarité sociale.

1.3. Profils des regroupements intercommunaux

Par la force des choses, l'homogénéité du profil des communes signataires se retrouve à l'échelon des contrats de ville intercommunaux. Rares sont les contrats qui réunissent des communes aux contextes variés en terme de précarité sociale (cf. carte X.3). On en rencontre néanmoins quelques-uns au Sud de l'agglomération, comme celui réunissant Draveil, Vigneux-sur-Seine et Montgeron, ou le contrat du Val-d'Yerres en Essonne ou encore, dans les Hauts-de-Seine, ceux de la Plaine Centrale ou du Val-de-Bièvre. D'autres contrats de ville comptent des communes au contexte peu marqué par la précarité sociale, tels le contrat du Val-de-Seine autour des Mureaux (Yvelines) ou encore ceux de Sénart et du Val Maubuée (partie ouest de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée). Cependant, le petit nombre d'habitants des communes concernées, s'il ne remet pas en cause l'intérêt de leur participation à une politique de la ville intercommunale, peut tout aussi bien relativiser le poids de ces communes dans le projet urbain. En règle générale, la diversité des contextes communaux de précarité

sociale se borne à l'inclusion de communes urbaines récentes ou de communes périurbaines pavillonnaires.

L'homogénéité des profils communaux dans un même contrat de ville est, sans aucun doute, favorisée par la petite taille des regroupements, du point de vue du nombre de communes réunies. Elle est encore encouragée par la structure socio-spatiale de l'agglomération, dont on a montré dans la deuxième partie qu'elle était organisée en grand secteurs socialement fort homogènes. En particulier, on ne peut attendre aucune diversité significative des groupements de communes à l'intérieur du vaste secteur des communes populaires du nord et de l'est de l'agglomération. Si des différences existent entre ces communes, c'est à l'intérieur d'une fourchette de contextes tous très marqués par la précarité sociale. Lorsqu'elle est possible, la réunion de communes au profil différent n'est pas souvent saisie. Le cas du contrat de ville de la Boucle de Chanteloup dans les Yvelines, en réunissant trois communes non contiguës, semble exemplaire des réticences apparentes des communes au niveau de précarité moyen ou faible à envisager leur devenir avec leurs communes voisines beaucoup moins favorisées de ce point de vue. L'isolement de la commune de Champigny-sur-Marne semble témoigner des mêmes réticences. Ainsi, le rôle des groupements de communes en général, et ceux procédant des contrats de ville en particulier, dans l'aménagement du territoire formulé par l'Etat ne rencontre pas forcément les choix politiques locaux. En outre, les enjeux liés à l'association des communes dans un contrat de ville peuvent dépasser la stricte mise en œuvre de la politique de la ville, et présager d'une institutionnalisation plus poussée de l'intercommunalité. On retrouve alors la complexité et la fragilité des dynamiques intercommunales franciliennes.

Au total, l'homogénéité du profil des communes directement concernées par la politique de la ville en Ile-de-France apparaît comme un premier niveau de sélection territoriale. Les raisons de cette « sélection », souvent contraires à la logique d'agglomération attendue, sont multiples ; elles tiennent aux configurations et aux spécificités de l'agglomération capitale, aux politiques d'aménagement du territoire, aux volontés politiques locales, etc. Néanmoins, au regard du rôle imparti à l'échelon du contrat de ville dans la mise en œuvre de la politique de la ville, on est tenté de voir dans cette homogénéité une limite des contrats de ville franciliens.

2. Les logiques des intercommunalités de la politique de la ville

On cherche les logiques des regroupements de communes occasionnés par la signature des contrats de ville 2000-2006 dans deux directions : d'une part, en confrontant leur dessin avec celui des intercommunalités instituées dans les EPCI, d'autre part, dans la morphologie socio-spatiale des communes signataires.

2.1. Confrontations des contours des contrats de ville et des EPCI

La recherche d'un autre échelon que celui des quartiers pour mettre en œuvre la politique de la ville s'est tournée, dès les premières expérimentations de contrat de ville, vers l'échelon de l'agglomération. En relation avec les incitations de l'Etat au développement de l'intercommunalité, on a vu que cette injonction à concevoir les contrats de ville à l'échelon de l'agglomération s'est traduite par la nécessité, pour les contrats de ville du XII^e plan, à être intercommunaux (cf. la circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998). Parallèlement, la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999 fait de la politique de la ville une des quatre compétences obligatoires des communautés d'agglomérations et des communautés urbaines (cf. encadré VII.1). En milieu urbain, périmètres des EPCI et périmètres des contrats de ville ont donc vocation à se confondre. Cependant, on a déjà souligné dans la deuxième partie de cette thèse, qu'en Ile-de-France, la couverture du territoire en EPCI était encore inachevée ; cela était encore plus vrai en 2000, lorsque les contrats de ville du XII^e plan ont été signés pour la période 2000-2006 – on peut ainsi consulter la carte des groupements à fiscalité propre au 1^{er} novembre 2000 (annexe 8).

Dès lors, la question des relations entre les périmètres des contrats de ville et ceux des EPCI doit être posée de deux points de vue. Premièrement, dans quelle mesure l'existence d'un EPCI a-t-elle déterminé le tracé du contrat de ville ? Deuxièmement, dans quelle mesure les périmètres des contrats de ville ont-ils influencé la formation de nouveaux EPCI au cours de la période ? C'est à partir de l'exemple des contrats de ville des six départements sur lesquels ont porté nos études de terrain que nous tentons de répondre à ces questions. La carte X.4, qui confronte les contours des EPCI à la date la plus récente qu'il nous est possible de considérer⁹⁵, avec les contours des contrats de ville, constitue le point de départ de cette analyse. Nous la commentons à partir de cinq entrées territoriales. Quitte à prendre le risque de l'anecdote, nous développons un certain nombre de cas de façon à mettre en évidence les

⁹⁵ De façon à tenir compte des dynamiques les plus récentes, nous incluons les EPCI qui se sont constitués en 2005, soit après l'état des lieux en 2004 proposé dans la figure VII.6, ainsi que les projets de regroupements, pour autant que nous en avons eu connaissance. Cf. annexe 10 pour la carte des EPCI en 2005.

enjeux qui se nouent autour de cette question particulièrement complexe des intercommunalités franciliennes.

- ***Le cas des pôles urbains aux marges de l'agglomération***

Les contrats de ville appliqués aux pôles urbains de la grande couronne se limitent à la ville-centre (Meaux, Montereau, Etampes), ou sur les deux ou trois communes principales (Melun), éventuellement rejointe par une commune de taille plus modeste (Buchelay dans le contrat de ville de Mantes-en-Yvelines). Au moment de la signature des contrats de ville, seules les agglomérations de Mantes et de Melun étaient engagées dans une intercommunalité solide.

Le périmètre du contrat de ville de Mantes-en-Yvelines s'insère dans la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines (la CAMY), à l'exception notable de la ville de Limay (cf. carte X.4). Malgré les pressions exercées du côté de la CAMY⁹⁶, ce que le président a qualifié d'« anomalie géographique » n'est pas prête à s'effacer. La municipalité de Limay manifeste effectivement une opposition très vive à son intégration dans la CAMY et ce, de longue date. Soucieuse de préserver son autonomie d'un côté, et pressée par les avancées de l'intercommunalité dans le voisinage de l'autre, c'est sur une communauté de communes avec des petites villes ou communes du nord du département que semble se porter son choix (*Le Courrier de Mantes*, 6 avril 2005). Tout ceci pour souligner la fermeté des positions de part et d'autre, et s'interroger sur le devenir du périmètre du contrat de ville dans ce contexte.

Concernant le contrat de ville de Melun, la question du périmètre du contrat de ville a été posée au moment de la signature, comme le rapporte le texte du contrat lui-même. Cependant, selon ce document, l'intercommunalité n'était alors pas encore assez forte pour être le support d'un projet à l'échelon de l'ensemble des communes de la future communauté d'agglomération et, d'autre part, la politique de la ville représente un enjeu à la fois trop important pour les communes concernées et insuffisamment partagé. Le contrat de ville évoque ainsi « *une intercommunalité qui se cherche* » et développe :

« Seuls les projets consensuels, à faible enjeu, sont en effet traités au niveau du district de l'agglomération melunaise (DAM), les questions relatives notamment à la politique de la ville, à l'habitat, au partage des richesses ou aux aménagements urbains étant, jusqu'à présent, communément écartés des discussions ou n'aboutissant pas. » (Convention cadre pour le contrat de ville 2000-2006 de l'agglomération melunaise, p. 8).

⁹⁶ A l'occasion de l'intégration des deux dernières communes, Follainville et Drocourt, également sur la rive droite, on a ainsi dénoncé une « manœuvre » visant soit à encercler la commune de Limay, soit à faire échouer ses projets d'intercommunalité (*Le Parisien*, 25 septembre 2004 ; *Le courrier de Mantes*, 29 septembre 2004).

On rappelle en outre que le contexte politique des municipales de 2001 a été peu favorable à un engagement des municipalités dans la durée. Si le texte suggère qu'une intercommunalité, même réduite à l'échelon des trois communes signataires, semble problématique, la construction d'un tel projet ne fait pas moins partie des objectifs principaux du contrat de ville : « (...) *la définition d'un projet d'agglomération n'est plus le préalable, mais l'objectif du contrat de ville (idem, p. 9)* ».

En 2001, ni Meaux ni Montereau n'étaient engagées dans un EPCI. Là n'est peut-être pas la seule raison du traitement spécifique de la ville centre. Interrogé sur la question, le sous-préfet à la ville estime que les communes des alentours ne partagent pas du tout les difficultés rencontrées dans les imposants quartiers d'habitat social de Meaux et de Montereau. La prochaine phase de contractualisation, prévue pour 2007 – dans l'hypothèse où la formule du contrat de ville serait conservée – dira si les réponses à apporter aux concentrations spatiales de la précarité dans quelques quartiers des villes centre resteront envisagées au seul échelon de ces villes, ou bien si elles seront intégrées dans les projets communautaires.

- **En villes nouvelles**

Bien que les cinq villes nouvelles fassent l'objet d'un contrat de ville, toutes les communes ne sont pas engagées au même titre dans la politique de la ville. Les villes nouvelles de la Seine-et-Marne ont élaboré un contrat de ville qui couvre l'ensemble de leur périmètre – le contrat de ville du Val Maubuée se limitant au périmètre du syndicat d'agglomération nouvelle réunissant les six communes du secteur II de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée (SAN Marne-la-Vallée/Val Maubuée). Ces deux contrats de ville ont été signés à la fois par la structure intercommunale et par chacune des communes de la ville nouvelle.

En revanche, on a déjà souligné que le contrat de ville de Saint-Quentin-en-Yvelines ne concernait directement que certaines communes ; les autres, non signataires, ne sont engagées qu'au travers de la signature du SAN⁹⁷. En particulier, la commune de Montigny-le-Bretonneux, dont un quartier est classé en ZUS, est restée en dehors du contrat de ville qui réunit les trois communes de Trappes, La Verrière et Magny-les-Hameaux.

⁹⁷ Il existe une ambiguïté au sujet du périmètre du contrat de ville de Cergy-Pontoise (Val-d'Oise). Selon la source de la mission ville régionale, que nous avons reprise, le contrat de ville se limite à 7 communes. Or, d'après le texte du contrat de ville, il semble que l'ensemble des communes de la ville nouvelle l'ait signé. Lever cette ambiguïté nécessiterait des investigations de terrain que nous n'avons pas engagées, Cergy-Pontoise n'étant pas directement sur notre terrain d'études.

Autour de la ville nouvelle d'Evry, la confrontation des périmètres du contrat de ville et des communautés d'agglomération fait apparaître une autre configuration complexe, puisque le contrat de ville intègre des communes de deux communautés d'agglomération différentes – déjà configurées au moment de la signature du contrat (cf. annexe 8). Ainsi, Courcouronnes et Evry appartiennent à la communauté d'agglomération d'Evry-Centre-Essonnes tandis que Corbeil-Essonnes appartient à la communauté d'agglomération de Seine-Essonnes. Cette coupure territoriale dans le périmètre du contrat de ville ne revêt pas seulement une dimension institutionnelle, mais renvoie également à une opposition politique, que l'on peut résumer en la personne du maire PS d'Evry, Manuel Valls et de celle du maire UMP de Corbeil, Serge Dassault.

- ***Dans la Vallée de la Seine aval***

Au moment de la signature des contrats de ville, seule la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines est constituée dans cette partie nord des Yvelines. Depuis, l'institutionnalisation des groupements intercommunaux a progressé (carte X.4).

En comparant les périmètres des contrats de ville à ceux des EPCI apparues en 2005, ou en cours de construction, on constate que les contours de l'intercommunalité dessinés par les contrats de ville ne sont pas ceux qui ont été finalement retenus par les élus. En particulier, le contrat de ville du Val-de-Seine, autour des Mureaux se trouve aujourd'hui partagé entre plusieurs EPCI. Une évolution du périmètre du contrat de ville vers une intercommunalité à fiscalité propre avait pourtant été envisagée, comme cela apparaît clairement dans le texte du contrat :

« Le projet de territoire, porté par le Syndicat intercommunal⁹⁸ du Val-de-Seine, encore en cours d'élaboration, pourrait aboutir avec les communes voisines à un contrat d'agglomération. » (Contrat de ville du Val-de-Seine 2000-2006, p.2).

Cependant, la commune d'Aubergenville, intégrée au contrat de ville précédent, n'a pas signé le nouveau contrat et s'est retirée dès 2001 du syndicat intercommunal, à la faveur d'un changement de majorité. La presse locale voit dans ce retrait une « *manière de préparer une autre intercommunalité* », ce que souligne alors le maire des Mureaux :

« Le choix appartient à la commune et je le respecte. Mais le contrat de ville du Val-de-Seine était un premier travail sur l'intercommunalité. (...) Faisons-nous une intercommunalité de type politique ou de types géographique et sociale ? » (Le courrier de Mantes, 19 septembre 2001)

Finalement, Aubergenville se tourne vers les communes rurales environnantes pour constituer la communauté de communes de Seine-Mauldre, entraînant la petite commune de

⁹⁸ Ce syndicat a pour objet principal de porter le projet intercommunal de la politique de la ville.

Bouafle, signataire du contrat de ville 2000-2006. La commune de Meulan (communauté de communes de Vexin-Seine) opère un choix similaire en se regroupant avec des communes de la rive droite, tandis que Chapet rejoint Vernouillet et Chanteloup-les-Vignes dans le projet d'une communauté de communes des Deux-Rives-de-la-Seine. Les Mureaux et Ecquevilly, au cœur du contrat de ville du Val-de-Seine, paraissent désormais très isolés.

Une vue rapide des débats occasionnés par la construction de l'intercommunalité dans cette région de la Seine aval, inégalement urbanisée et marquée par une structure socio-spatiale très hétérogène, révèle ce cas de figure comme un bel exemple des enjeux qui se nouent sur cette question – à côté des stratégies et alliances politiques habituelles et des réticences de certains élus à une intercommunalité institutionnalisée.

Certaines communes, fortement industrialisées, bénéficient d'une taxe professionnelle élevée ; ce qui peut jouer dans des sens différents, en attirant les communes qui en sont dépourvues, ou en freinant au contraire l'investissement de celles qui sont bien dotées à s'engager dans une intercommunalité. Par ailleurs, les petites villes et les communes les plus rurales semblent hésiter entre deux formes d'intercommunalité : une forme urbaine, appuyée sur une communauté d'agglomération aux moyens et aux compétences nombreux, ou une forme plus rurale, prenant corps dans une communauté de communes. La première ouvre des perspectives de développement, notamment économique, plus larges, qui pourraient cependant avoir pour corollaire une augmentation de la densité de peuplement et de l'urbanisation, ce qui est souvent perçu comme une menace de la « qualité de vie ». Cette tension entre deux modèles d'intercommunalité est encore renforcée lorsque les villes les plus grandes concentrent un nombre élevé de logements sociaux. En témoigne une boutade lancée aux communes de la rive droite par le sous-préfet en 2003, alors que se dessinaient, contre ses vœux, les contours de la communauté de Vexin-Seine, qui allaient davantage vers un mariage entre Melan et les Mureaux : « *Rassurez-vous, Les Mureaux ne vont pas transborder les quartiers sociaux chez vous* » (*Le Courrier de Mantes*, 12 février 2003). Ce à quoi les élus de Meulan répondent quelques mois plus tard, en rappelant les réticences qu'aurait la commune des Mureaux à partager sa taxe professionnelle (*Le Courrier de Mantes*, 2 juillet 2003). Enfin, la formule de la communauté de communes, aux compétences moindres que celles de la communauté d'agglomération, peut séduire les élus plus réticents à transférer certaines de leurs compétences.

- **Au Sud de l'agglomération**

En 2005, le sud de l'agglomération est relativement bien couvert par les structures intercommunales. Un certain nombre d'entre elles existait déjà en 2000, d'autres se sont constituées en respectant les groupements occasionnés par la politique de la ville, d'autres enfin se sont construites selon des logiques radicalement différentes.

On repère ainsi sur la carte X.4 des contrats de ville correspondant assez bien aux périmètres des EPCI. Le contrat de ville du Val-de-Bièvre (Val-de-Marne) et la communauté d'agglomération se sont constitués simultanément, comme cela est souligné dès les premières lignes du texte du contrat de ville :

« La Communauté d'agglomération s'est ainsi construite à partir d'une réflexion sur le Contrat de Ville, autour d'un territoire cohérent (...) » (Contrat de ville du Val-de-Bièvre, p. 1).

Les expériences d'intercommunalités amorcées, entre autres, *via* la politique de la ville, se sont consolidées en communauté d'agglomération en ce qui concerne les communes de Draveil, Vigneux-sur-Seine et Montgeron d'une part, et de Grigny et Viry-Châtillon d'autre part. Le contrat de ville du Val d'Yerres correspond également au périmètre de la communauté, à l'exception de Crosne. En s'appuyant sur l'exposé que nous en a fait le chef de projet Politique de la Ville du Val d'Yerres, nous pouvons retracer les étapes de la constitution de ces deux périmètres.

Le premier contrat de ville, pour la période 1994-2000, concernait uniquement les trois communes de Brunoy, d'Epinay-sous-Sénart et de Quincy-sous-Sénart. Lors de la négociation du deuxième contrat de ville, la communauté d'agglomération n'était pas encore née, mais était déjà en projet. L'Etat, représenté par le préfet, avait alors identifié une « cohérence territoriale » dans l'ensemble des communes du Val d'Yerres et du Val-de-Seine. L'entente politique entre ces deux territoires s'avérant difficile à obtenir, on s'est acheminé vers la formation de deux communautés d'agglomération. Ainsi, le contrat de ville du Val d'Yerres s'élargit aux communes de Boussy-Saint-Antoine et de Yerres. A l'époque, la ville de Crosne n'avait pas souhaité s'associer au contrat de ville, mais elle a finalement rejoint la communauté d'agglomération. Dès lors, la jeune structure intercommunale a fait une demande pour que Crosne soit intégrée au contrat de ville, sans toutefois espérer une réponse positive. Selon le chef de projet Politique de la ville lui-même, une telle demande ne pouvant être acceptée :

« Cela créerait une jurisprudence, une commune de plus signifie des fonds supplémentaires. Or le cas du Val d'Yerres n'est pas isolé. Dans le Val d'Orge par exemple, seule la moitié des communes ont signé le contrat de ville. »

Le croisement des périmètres du contrat de ville de la communauté d'agglomération prend une autre forme dans la « Plaine Centrale » (Val-de-Marne). Cette fois, c'est le périmètre du contrat de ville qui déborde celui du périmètre de la communauté d'agglomération. Des configurations encore plus complexes apparaissent au sud de Paris. Le contrat de ville réunissant les communes de Bagneux, Bourg-la-Reine, Sceaux et Fontenay-aux-Roses se trouve désormais partagé entre la jeune communauté d'agglomération du Sud-de-Seine et celle des Hauts-de-Bièvres. Notons au passage que cette intercommunalité des Hauts-de-Bièvre se trouve investie dans pas moins de trois contrats de ville différents : celui de Bagneux précité, celui de Châtenay-Malabry et enfin celui auquel participe Antony... Le contrat de ville dans lequel est intégré Antony apparaît partagé entre deux communautés d'agglomérations, voire trois si la ville de Massy poursuit ses projets visant à nouer une intercommunalité de son côté.

Enfin, certains contrats de ville ne recouvrent le périmètre d'aucune intercommunalité, tel celui des Ulis, qui paraît isolé dans l'Essonne ou encore, un grand nombre de contrats de ville du Val-de-Marne, qu'ils concernent une seule commune (Champigny et Fontenay-sous-Bois) ou plusieurs (comme, par exemple, le contrat réunissant Ivry et Vitry). Reste à savoir si les avancées de l'intercommunalité d'une part, et la prochaine génération de contrats de ville d'autre part, tendront à simplifier ce paysage passablement compliqué.

- ***Au Nord de l'agglomération***

Les choses sont à peine plus simples au Nord de l'agglomération, quand on considère les projets de regroupements en cours que nous avons fait figurer sur la carte X.4. Les périmètres des contrats de ville et des EPCI concordent au niveau de la vaste communauté d'agglomération de Plaine commune – à laquelle s'est récemment jointe La Courneuve – et au niveau de celle, nettement plus réduite, qui réunit les deux communes de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil. En revanche, le contrat de ville du Sud-Seine-Saint-Denis semble partagé entre deux projets d'intercommunalité qui se tourneraient le dos, si l'on en croit un article du *Parisien* (*Le Parisien*, 13 avril 2004).

Les engagements multiples de la commune de Bagnolet, autour de thèmes directement liés à la politique de la ville, illustrent bien le formidable enchevêtrement des périmètres d'action dans ce secteur (cf. figure X.5) – qui tous, pourraient configurer une intercommunalité institutionnelle.

Figure X.4 — Contrats de ville et EPCI concernés par la politique de la ville en 2005

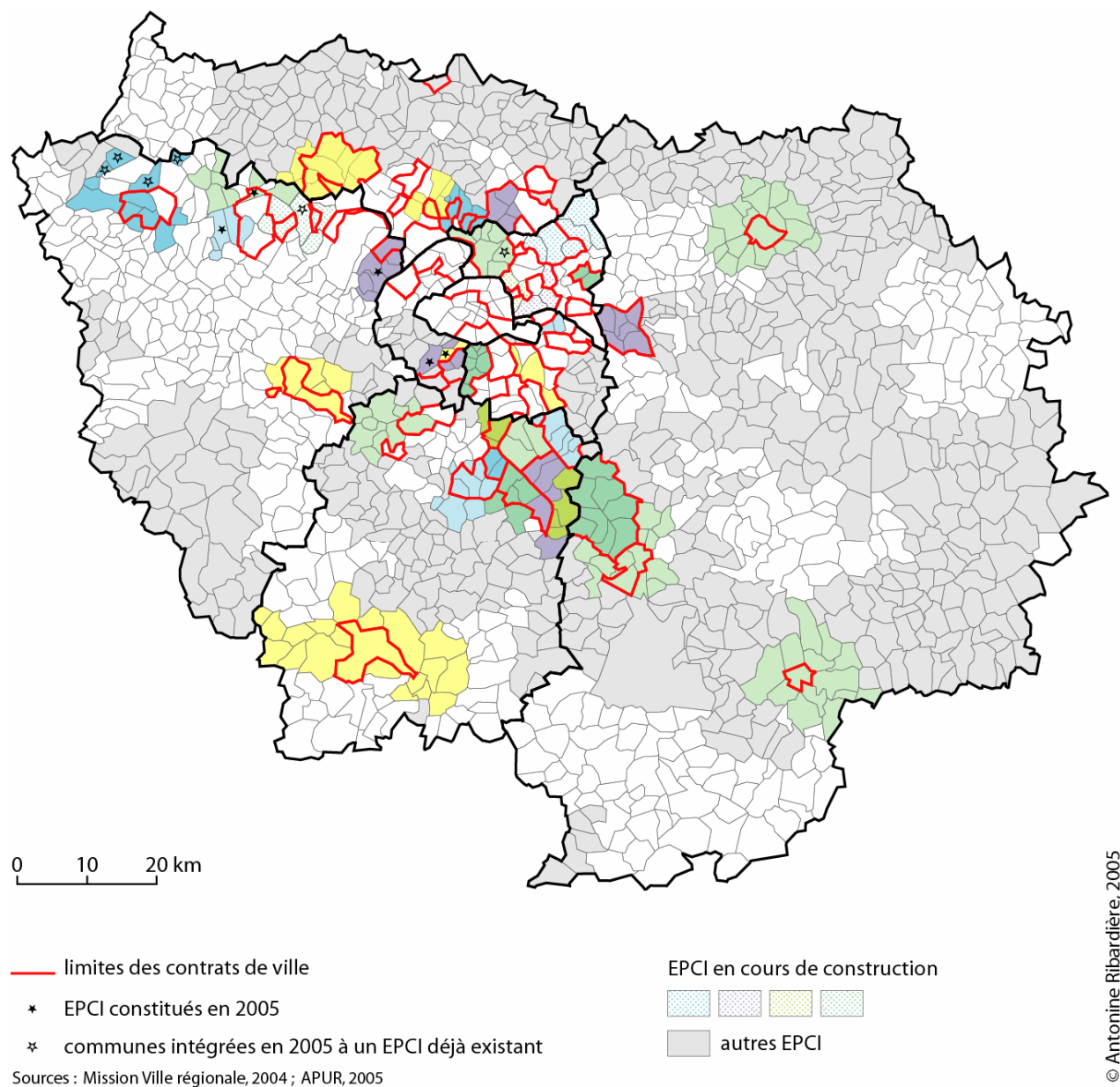
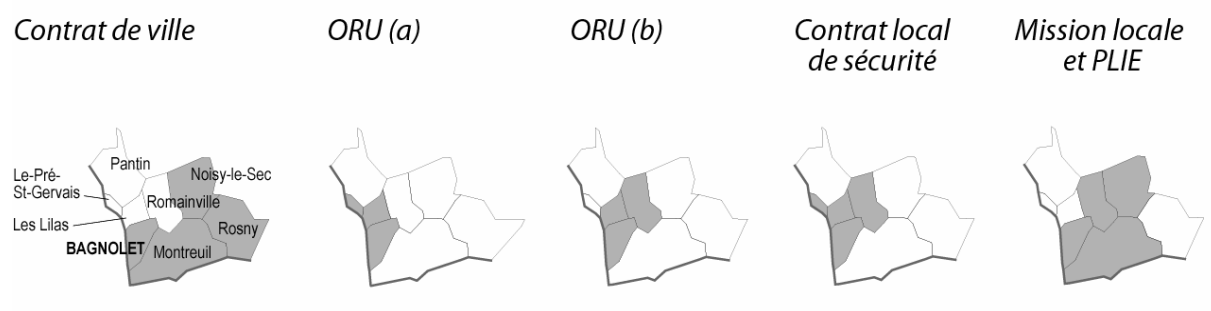


Figure X.5 — Les associations intercommunales de la ville de Bagnolet dans le domaine de la politique de la ville



Ainsi, depuis 2002 la commune de Bagnolest est engagée dans deux opérations de renouvellement urbain (ORU), dont les périmètres sont radicalement étrangers à celui du contrat de ville. Un premier projet d'ORU avec la ville de Montreuil ayant échoué, Bagnolest se serait alors tournée vers les communes voisines du Pré-Saint-Gervais, des Lilas et de Romainville. Or, ce choix comporte une dimension stratégique indéniable, le maire du Pré-Saint-Gervais étant Claude Bartolone, alors Ministre délégué à la ville, et le maire des Lilas travaillant lui-même aux côtés du ministre. Ces alliances avaient un précédent, à travers le contrat local de sécurité (CLS), signé à la même période que celui du contrat de ville. Indifférent à ce dernier périmètre, le CLS a été callé sur la circonscription de la police (territoire d'un commissariat). Enfin, si les périmètres des dispositifs plus spécifiquement tournés vers l'emploi concordent entre eux, ils ne correspondent pas non plus à celui du contrat de ville. On imagine la difficulté d'organiser localement la cohérence de ces différentes démarches contractuelles, reposant chacune sur une intercommunalité spécifique et un comité de pilotage propre.

Au nord-est du département de la Seine-Saint-Denis, le projet de transformer un syndicat existant en EPCI est lancé au cours de l'année 2005 autour de la ville d'Aulnay-sous-Bois⁹⁹. Cette intercommunalité réunirait cinq communes : Aulnay-sous-Bois, le Blanc-Mesnil, Sevran, Villepinte et Tremblay-en-France. Par rapport au périmètre du contrat de ville, un tel regroupement laisserait de côté la commune de Dugny. Ici encore, la carte des intercommunalités qui semble se dessiner est passablement différente de celle suggérée par celle des contrats de ville.

Enfin, dans les Hauts-de-Seine, les différents projets d'intercommunalité correspondant à la Boucle de Gennevilliers apparaissent bloqués par des différends politiques jusqu'à présent insurmontés, sans que les périmètres évoqués ne remettent en cause les contours du contrat de ville existant : ils correspondent tantôt à une intercommunalité réduite aux cinq communes du nord du département, à laquelle participerait également Saint-Ouen, tantôt à une intercommunalité élargie jusqu'à Puteaux et Neuilly, incluant donc des villes comptant parmi les plus épargnées par la précarité sociale (*Le Parisien*, 4 août 2003).

⁹⁹ Cf. conseil municipal d'Aulnay-sous-Bois du 23 juin 2005.

De cette confrontation entre la carte des contrats de ville et celle des EPCI en 2005, on retient que l'existence d'intercommunalités constituées au moment de la signature des contrats de ville n'a pas déterminé de façon directe le périmètre sur lesquels s'appliquent ces contrats (cas du Mantois, de la ville nouvelle d'Evry). L'effet d'entraînement de la signature des contrats de ville sur le rapprochement des communes dans le cadre d'un EPCI a été très inégal ; des correspondances fortes sont apparues lorsque les deux démarches étaient explicitement liées (cas du Val-de-Bièvre, du Val d'Yerres en Essonne) sans qu'elles soient systématiques toutefois (cas du Val-de-Seine dans les Yvelines). Dans bon nombre de cas, la non-concordance entre le périmètre du contrat de ville qui reflète, dans une certaine mesure, la perception qu'a l'Etat de ce qui serait un territoire intercommunal pertinent, et le périmètre de l'EPCI qui intègre une forte composante politique, souligne à quel point les intercommunalités possibles sont nombreuses en Ile-de-France. Rapportée à la mise en œuvre de la politique de la ville, cette non-concordance pose question : quels projets intercommunaux peuvent émerger dans ce cadre ?

2.2. Des quartiers d'habitat social en partage

Lorsqu'ils s'appliquent à des territoires encore vierges de regroupements intercommunaux institutionnalisés, les périmètres des contrats de ville signés pour la période du XII^e plan (2000-2006) peuvent, dans une certaine mesure, apparaître comme les préfigurations des intercommunalités à venir, dans lesquelles la vision de l'Etat semble tenir une large place. Entrent alors en jeu les notions de cohérence territoriale, de bassins d'emplois, de réseaux de transports, de polarisation ou encore, de taille critique des regroupements. Or, on a vu que ces préfigurations avaient finalement été suivies de façon très inégale selon les lieux et les enjeux politiques locaux. On ne saurait cependant réduire les périmètres des contrats de ville à cette seule dimension. Des enjeux spécifiques à la politique de la ville sont entrés en compte, parmi lesquels le tissu urbain lui-même des communes concernées.

Si la politique de la ville peut être envisagée à l'échelon de l'agglomération, ou d'un ensemble de communes dans le cas spécifique de l'Ile-de-France, la plus grande part des financements et des actions s'applique à l'échelon plus fin de quelques quartiers, jugés prioritaires. La plupart de ces quartiers ont en commun, outre une grande (voire exceptionnelle) concentration de situations individuelles de précarité sociale, une histoire et une forme urbaine communes. La politique de la ville a été, dès ses débuts, construite en direction des quartiers de type « grands ensembles », composés en grande partie d'habitat

social, édifiés au cours de la période de construction intense des années 50 à 70 sur des terrains encore disponibles, souvent situés à la périphérie des villes. Ce faisant, il n'est pas rare que les quartiers d'habitat social de communes voisines soient contigus, voire que des quartiers d'un seul tenant aient été construits à cheval sur une ou des frontières communales. Ces situations géographiques très spécifiques ont contribué à la détermination du tracé de certains contrats de ville. Trois exemples de contrats de ville illustrent ce propos.

Les extraits des cartes topographiques au 1/25 000^e présentés dans la figure X.6, tirés des fiches territoriales réalisées par la DIV pour chaque contrat de ville, mettent en évidence la position spécifique de certains quartiers d'habitat social, à la croisée des frontières de plusieurs communes.

Le quartier des Blagis s'étend pour sa plus grande partie sur le territoire de la commune de Bagneux, mais il déborde aussi sur celui des trois communes voisines, à savoir Bourg-la-Reine, Sceaux et Fontenay-aux-Roses. C'est essentiellement autour de ce quartier d'habitat social qu'est élaboré le contrat de ville réunissant les quatre communes des Hauts-de-Seine. L'intercommunalité du traitement de ce quartier est ancienne et trouve ses origines dans la signature de la convention de Développement Social de Quartier en 1991, comme cela est rappelé dans le texte du contrat de ville. Il n'a pas été ici question de consolider cette coopération dans une forme d'intercommunalité au sens de la loi Chevènement, le texte précisant :

« C'est donc une intercommunalité de projet souple et à géométrie variable qui continuera à prévaloir, dans le respect de l'identité de chaque ville » (Contrat de ville 2000-2006 de Bagneux, Bourg-la-Reine, Sceaux et Fontenay-aux-Roses, p. 4).

On a vu que les communes signataires s'étaient engagées, depuis la signature du contrat de ville, dans des communautés d'agglomération différentes. La politique de la ville, du moins dans sa dimension intercommunale, relève désormais de deux structures différentes. On peut donc s'interroger sur le devenir du périmètre du contrat de ville et surtout, sur le devenir d'une approche globale du quartier des Blagis.

Figure X.6 — Des quartiers prioritaires de la politique de la ville à la croisée de frontières communales

Le quartier des Blagis

contrat de ville de Bagneux, Fontenay-aux-Roses, Bourg-la-Reine et Sceaux
Hauts-de-Seine

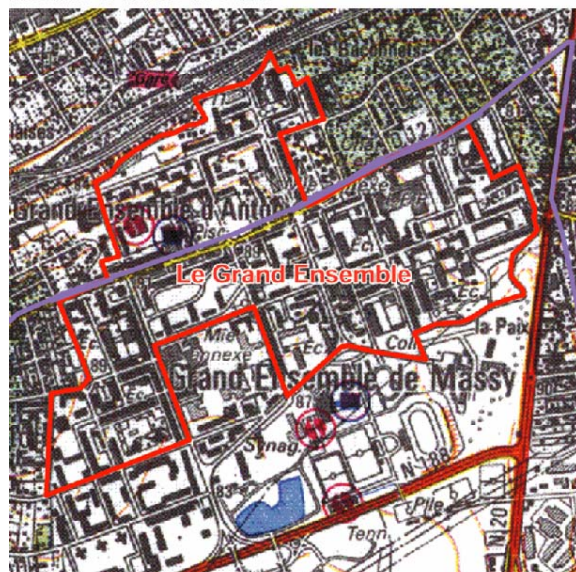


- limites communales
- périmètre du quartier prioritaire*

* On prendra garde à ne pas confondre le tracé des ZUS avec celui des routes nationales

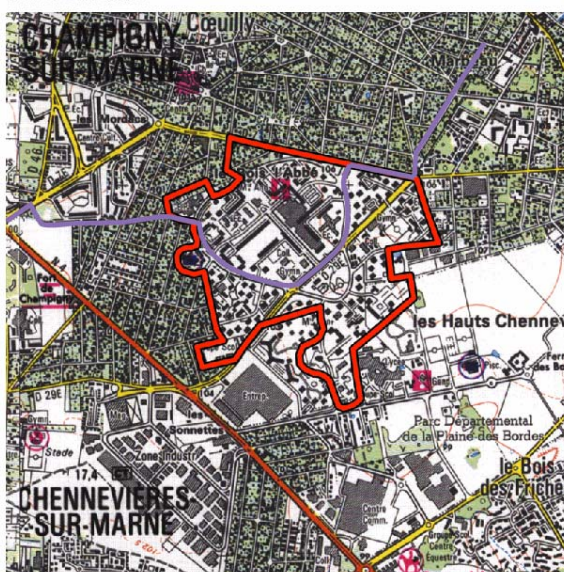
Le quartier du Grand Ensemble

contrat de ville de Palaiseau, Massy et Antony
Essonne et Hauts-de-Seine



Le quartier du Bois l'Abbé

contrat de ville de Champigny-sur-Marne
Val-de-Marne



sources : extraits de DIV 1997 et 2002, IGN

Le cas du quartier du Grand Ensemble de Massy-Antony (figure X.6) pose des questions similaires. Très massif – il est composé de 9 000 logements – ce quartier s'étend pour une part sur la commune de Massy et pour une autre part, sur celle d'Antony. La coupure administrative est encore plus forte, puisque la frontière communale se double ici d'une frontière départementale. Néanmoins, l'homogénéité de construction est nettement visible sur la carte topographique. L'approche intercommunale, dans le cadre du contrat de ville Antony-Massy-Palaiseau, est plus récente que dans le cas précédent puisqu'elle a été lancée à l'occasion de la signature du contrat de ville en cours. Elle semble également fragilisée par l'évolution des dynamiques intercommunales évoquées plus haut.

Enfin, le quartier du Bois l'Abbé, qui s'étend sur les deux communes de Champigny-sur-Marne et de Chennevières-sur-Marne (Val-de-Marne), fait partie de ces écarts à la règle, qui voudrait que chaque quartier prioritaire soit inscrit dans un territoire plus vaste, à l'échelon duquel se définit le contrat entre la ou les communes concernées et l'Etat. Ici, seule la commune de Champigny est signataire d'un contrat de ville. Il est vrai que l'essentiel du quartier repose sur cette dernière commune, et que l'impact urbain et le poids démographique du Bois l'Abbé est bien moins important pour la commune de Chennevières. Néanmoins, cette dernière s'était engagée aux côtés de Champigny dans le premier contrat de ville. Les choix de Chennevières en matière d'intercommunalité semblent avoir eu raison de cette union. Contrairement aux deux exemples précédents, le quartier « intercommunal » du Bois l'abbé n'a pas constitué un trait d'union suffisant entre les deux communes pour qu'elles envisagent ensemble la gestion et le devenir du quartier. Les dispositifs de la politique de la ville, y compris la gestion de la zone franche urbaine (ZFU) dont fait l'objet le Bois l'Abbé, sont pilotés par deux équipes différentes, celle de la mairie de Champigny d'un côté, et celle de la mairie de Chennevières et de la communauté d'agglomération du Haut-Val-de-Marne de l'autre.

Nous aurions pu prendre l'exemple des quartiers de la Prairie de l'Oly et des Bergeries dans le contrat de ville réunissant les trois communes de Draveil, Vigneux-sur-Seine et Montgeron (Essonne) : ces trois quartiers sont partagés entre des communes qui semblent s'être unies durablement. Mais en règle générale, on retient que le tableau, déjà compliqué lorsqu'on cherche les concordances possibles entre les périmètres des contrats de ville et ceux des EPCI, l'est encore davantage quand on intègre la présence de quartiers prioritaires aux

frontières communales comme facteur à prendre en compte dans le dessin des contrats de ville.

3. L'intercommunalité des contrats de ville en question

L'un des principaux défis à la conception et à la mise en œuvre d'une politique de la ville à l'échelon intercommunal semble bien être de définir la place d'une telle politique par rapport à celle mise en œuvre par les équipes municipales, depuis plusieurs années dans certains cas. Au total, parmi les dix contrats de ville qui ont constitué nos terrains d'enquêtes privilégiés, huit sont des contrats intercommunaux et quatre correspondent, au moins en partie, au périmètre d'une communauté d'agglomération (cf. tableau 4). Nous avons également rencontré un chef de projet intervenant dans un autre contrat de ville, dont l'une des particularités est d'être à cheval sur deux communautés d'agglomération.

Tableau X.3 — Contrats de ville étudiés et intercommunalité

	terrains d'étude	contrat de ville	EPCI
1	Gennevilliers, Villeneuve-la-Garenne, Asnières-sur-Seine, Colombes, Clichy-la-Garenne	intercommunal	non
2	Aubervilliers, Saint-Denis, Epinay-sur-Seine, Villetaneuse, Pierrefitte-sur-Seine, Stains, La Courneuve	intercommunal	communauté d'agglomération
3	Aulnay-sous-Bois, Le Blanc-Mesnil, Sevrans, Dugny	intercommunal	non
4	Montreuil, Noisy-le-Sec, Bagnolet, Rosny-sous-Bois	intercommunal	non
5	Champigny-sur-Marne	communal	non
6	Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine	intercommunal	non
7	Brunoy, Epinay-sous-Sénart, Boussy-Saint-Antoine, Quincy-sous-Sénart, Yerres	intercommunal	communauté d'agglomération
8	Trappes, La Verrière, Magny-les-Hameaux	intercommunal	communauté d'agglomération
9	Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Buchelay, Limay	intercommunal	communauté d'agglomération
10	Montereau-Fault-Yonne	communal	communauté de communes

3.1. La fragilité des intercommunalités restreintes aux contrats de ville

Parmi les sites étudiés, lorsque l'intercommunalité définie à l'occasion de la signature des contrats de ville n'a pas été consolidée par la constitution d'un EPCI, voire s'est trouvée en porte-à-faux par rapport à cette dynamique territoriale, le regroupement communal s'est finalement révélé factice. Autrement dit, aucun contrat de ville étudié ne s'est véritablement

déployé à l'échelon intercommunal lorsqu'il ne s'appuyait pas sur une communauté d'agglomération. Certes, la taille de l'échantillon étudié ne permet pas de généraliser cette observation ; il nous autorise cependant à pointer un certain nombre de freins, voire d'obstacles, à la mise en œuvre d'une politique de la ville qui soit vraiment intercommunale.

Le manque local de volonté politique pour conduire une politique de la ville en intercommunalité a été souligné comme un obstacle de façon récurrente. Ici, l'intercommunalité du contrat de ville s'est réduite à la mise en œuvre d'une seule action (un projet relevant du domaine de l'alphabétisation), qui d'une part motivait l'ensemble des chefs de projet et d'autre part, ne soulevait pas « *d'enjeux stratégiques* » majeurs. Là, les réunions informelles entre chefs de projet qui ont suivi la signature du contrat de ville n'ont finalement pas tenu dans la durée, le chef de projet rencontré soulignant que la démarche souffrait d'un manque de soutien politique. Ces réunions ont tout de même contribué à l'instauration d'un PLIE, mais qui ne concorde qu'en partie avec le périmètre du contrat de ville. Ailleurs encore, l'intercommunalité du contrat de ville s'est trouvée fragilisée par l'appartenance des communes concernées à deux communautés d'agglomération différentes, dont une seulement est signataire du contrat de ville. On peut alors imaginer qu'il soit difficile de conduire une politique de développement économique et d'insertion dans le cadre du contrat de ville, puisqu'une partie des décideurs en la matière est restée extérieure à la démarche – le développement économique et l'insertion étant la compétence obligatoire des communautés d'agglomérations. La faiblesse politique de telles intercommunalités semble bien constituer un obstacle de taille à l'élaboration de projet d'envergure, comme le souligne un chef de projet : « *le problème de ce qui se fait à l'échelon intercommunal, c'est que cela résulte d'une logique de consensus, et non d'une logique de développement* ».

Certains discours ont sous-entendu une remise en cause du périmètre du contrat de ville « intercommunal ». Ainsi par exemple, dans un premier temps, un directeur général adjoint en charge de la politique de la ville semble rejeter en bloc la pertinence d'un échelon intercommunal pour mettre en œuvre une politique de la ville. Il explique que la signature intercommunale du contrat de ville répond aux directives de la circulaire « Jospin » (circulaire du 31 décembre 1998), mais que selon lui, l'intercommunalité en matière de politique de la ville ne présente guère d'intérêt, étant donné qu'aucune des ZUS du contrat de ville n'est intercommunale et que « *la politique de la ville est avant tout une affaire de quartier* ». Dans la suite de l'entretien, un point de vue plus nuancé se dégage, alors que ce directeur pose un regard très critique sur le dispositif des « zones franches urbaines » – au moment de l'entretien, une « zone de redynamisation urbaines » de sa commune venait d'être retenue

comme ZFU. Il estime ainsi que c'est la ville complète, voire un périmètre intercommunal, qui devrait faire l'objet d'une ZFU, étant donné que « *seule une politique économique et de transport serait à même de traiter les problèmes de ce quartier* ». Ainsi, un changement d'échelle serait rendu nécessaire par une politique de la ville ambitieuse, le périmètre proposé par le contrat de ville intercommunal, limité à deux communes, étant insuffisant.

Lorsque le contrat de ville s'appuie sur un périmètre reconnu et investi par les élus, comment est envisagée la politique de la ville à un échelon intercommunal ?

3.2. Un projet communautaire à construire

Dans les quatre contrats de ville étudiés qui s'appuient sur une communauté d'agglomération, l'élaboration d'une politique intercommunale n'est pas évidente pour autant. La politique de la ville est, certes, une compétence obligatoire des communautés d'agglomération, mais cette compétence se limite aux aspects qui relèvent de l'intérêt communautaire, défini par les communes¹⁰⁰. On peut prendre l'exemple du conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Val d'Yerres, qui définit de la manière suivante l'intérêt communautaire en matière de politique de la ville :

« La communauté assure le financement, le suivi et la coordination des actions prévus au volet intercommunal du Contrat de ville déjà signé par les communes de Boussy-Saint-Antoine, Brunoy, Epinay-sous-Sénart, Quincy-sous-Sénart et Yerres. Il en est de même pour certaines actions prévues dans les volets locaux du Contrat de Ville, dès lors que l'intérêt communautaire de celles-ci est reconnu par décision du Conseil Communautaire. » (Délibération du 12/12/2002 relative à la définition de l'intérêt communautaire, Communauté d'Agglomération du Val d'Yerres).

La délibération précise ensuite un certain nombre de dispositifs qui relèvent de la compétence communautaire : la maison du droit et de la justice, la mise en œuvre d'un PLIE, la représentation des communes dans la mission locale, entre autres.

A travers cet exemple, on voit à quel point la définition de l'intérêt communautaire peut être vague, au-delà de la prise en charge de dispositifs précis. Cela a pour double conséquence d'autoriser la conduite d'une politique de la ville propre à chaque commune d'une part et de laisser le projet communautaire en matière de politique de la ville et le positionnement de l'équipe qui le conduit comme un champ qui reste largement à définir d'autre part. Ainsi, un responsable intercommunal décrit la politique de la ville davantage comme « *pluricommunale qu'intercommunale* ». Le parcours de l'intéressé illustre

¹⁰⁰ La loi du 12 juillet 1999 définit ainsi les compétences de la communauté d'agglomération « *en matière de politique de la ville dans la communauté : dispositifs d'insertion contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance* (art. 1, section 4).

l'ambiguïté de son positionnement par rapport aux chefs de projets communaux : auparavant chargé de la politique de la ville et du CCAS d'une commune appartenant à l'EPCI, il considère son changement de poste comme une promotion, « *en terme de reconnaissance professionnelle et de salaire* ». Néanmoins, il ne dispose d'aucune position hiérarchique par rapport aux responsables communaux de la conduite de la politique de la ville. Il estime ce fonctionnement comme une étape de transition nécessaire : dans cette jeune intercommunalité, « *pour que la communauté d'agglomération prenne, il faut qu'elle soit au service des communes et non le contraire* ».

La définition d'un projet de politique de la ville, voire même d'un objet, constitue certainement un défi de taille dans la mise en œuvre d'une telle politique à l'échelon intercommunal. En attendant, le rôle des chefs de projet intercommunaux est simplement de coordonner les actions menées par les équipes communales dans les différents dispositifs ; ce rôle favorise certainement la mise en place de structures intercommunales, tels les PLIE ou les CEL, qui peuvent apparaître comme autant de déclinaisons thématiques du contrat de ville. L'insertion professionnelle, parce que ce champ d'action rencontre une autre compétence des communautés d'agglomération – à savoir le développement économique –, l'éducation et la santé, parce que les partenaires en la matière agissent, pour une part, à un échelon supra-communal, apparaissent comme des champs d'application privilégiés d'une politique de la ville intercommunale. En revanche, nos entretiens ne nous ont pas permis d'identifier d'opération intercommunale d'envergure en matière de logement.

L'injonction récurrente à mener une politique de la ville à l'échelon de l'agglomération que l'on peut relever lors des dernières Assises pour la ville (MINISTERE DELEGUE AU LOGEMENT ET A LA VILLE – DIV, 2005.) peut être interprétée comme le signe que les difficultés rencontrées dans les terrains étudiés ne sont pas une spécificité francilienne – ce que confirme une récente évaluation des contrats de ville (ANDRE P., 2005). Cette même évaluation met en relation ces difficultés avec la jeunesse des communautés d'agglomération, dont les compétences, notamment relatives à la politique de la ville ont été définie en 1999 seulement d'une part, et avec le décalage de calendrier entre les signatures des contrats de ville et celles des communautés d'agglomération – les secondes étant intervenues après les premières d'autre part. Il semble que l'élaboration d'une politique de la ville intercommunale soulève également des enjeux plus profonds. Conduire une telle politique nécessite de s'extraire de l'échelon du quartier et de la logique d'intervention au moyen de fonds exceptionnels sur ces mêmes quartiers, pour envisager leur devenir à la

lumière de politiques de l'emploi, de transport et d'habitat notamment, à l'échelon de l'agglomération tout entière. Une telle perspective implique de revoir, au moins en partie, les priorités de développement de l'ensemble de l'agglomération. Ainsi formulée, une telle politique de la ville ne concerne plus seulement les habitants des ZUS et autres « quartiers sensibles », mais l'ensemble de la population urbaine. Mais est-elle prête à de telles choix ?

Si cela était le cas, la mise en œuvre d'une politique de la ville à l'échelon de l'agglomération se heurterait en Ile-de-France, à des difficultés spécifiques. La géographie des intercommunalités qui se dessine dans la région capitale, caractérisée par le regroupement de quelques communes seulement, si elle peut revêtir une cohérence politique à l'échelon local, ne constitue certainement pas le cadre nécessaire à la conception d'une politique de la ville à même de faire face aux déséquilibres sociaux et territoriaux observés.

* *

*

On a montré dans ce chapitre comment les contrats de ville franciliens concernaient bien les contextes communaux les plus marqués par la précarité sociale, mais également combien les communes les plus épargnées par les concentrations de précarité étaient restées à l'écart du dispositif. Cette homogénéité relative des communes composant les contrats de ville constitue une première fragilité du dispositif, rapportée à l'ambition d'en faire un outil de réduction des inégalités socio-spatiale. Une deuxième fragilité est d'ordre institutionnel, puisque les périmètres des contrats de ville signés en 2000 se sont finalement très inégalement prolongés dans des EPCI. Certains contrats de ville se trouvent ainsi partagés entre plusieurs communautés d'agglomération, lesquelles ont hérité de compétences en matière de politique de la ville. La conception défendue par l'Etat, de l'intercommunalité comme un vecteur de solidarité territoriale se heurte ainsi aux logiques politiques locales, suivant lesquelles l'intercommunalité correspond d'abord à un projet politique permettant de préserver et de développer les intérêts propres des communes signataires – lesquels intérêts ne se croisent pas forcément avec l'approche territoriale optimale des quartiers urbains en difficultés. Enfin et surtout, une troisième fragilité des contrats de ville intercommunaux tient au fait que l'intérêt d'une intercommunalité en matière de politique de la ville ne semble pas s'imposer pour les acteurs locaux. Au final, les contrats de ville franciliens ne renvoient pas à la dimension territoriale que suggère leur cartographie. La politique de la ville reste une politique majoritairement conduite à l'échelon communal.

CHAPITRE 11.

POSITIONS ET USAGES DES QUARTIERS PRIORITAIRES

La politique de la ville, au départ appliquée sur quelques quartiers prioritaires, a progressivement concerné un grand nombre de sites. Si l'on s'en tient à la géographie prioritaire « nationale » des ZUS, cette dernière ne compte pas moins de 751 quartiers, dont 157 dans la seule région Ile-de-France. La sélection de 10 terrains d'études a permis de se pencher de plus près sur 52 ZUS.

L'observation de la morphologie socio-spatiale à une échelle fine a permis dans la première partie de ce travail d'identifier trois modèles d'organisation spatiale des contextes micro-locaux de précarité sociale. La lecture des contrats de ville, dont certains remettent ouvertement en cause le zonage des ZUS, et les entretiens menés auprès des acteurs locaux investis dans la mise en œuvre de la politique de la ville, nous ont conduit à nous interroger sur la pertinence d'une entrée territoriale pour répondre aux situations de précarité sociale. Dans quelle mesure cette entrée est-elle adaptée aux différentes formes de répartition spatiale de la précarité sociale ? Comment les acteurs locaux utilisent-ils le principe d'une géographie prioritaire lorsque le tissu urbain est caractérisé par une imbrication d'îlots aux profils sociaux disparates, ou encore dominé par une précarité sociale massive et diffuse ? Plus généralement, les contours de la géographie prioritaire sont-ils en cause ? ou bien est-ce le principe de quartiers prioritaires ou encore l'entrée territoriale elle-même ?

Afin d'apporter une contribution à ces questions complexes, à travers les dix contrats de ville qui ont constitué nos terrains d'étude, nous commençons par identifier le profil des quartiers prioritaires, en le confrontant à celui de leur environnement. Nous examinons ensuite les relations entre les différents types de quartiers prioritaires caractérisés de ce point de vue, et les usages qui sont fait localement du principe du quartier prioritaire.

1. Caractéristiques et trajectoires des « quartiers » de la politique de la ville

Le fait de disposer d'un maillage d'observation plus fin que celui des zones urbaines sensibles autorise à observer leur homogénéité ou au contraire leur hétérogénéité internes et de comparer ces caractéristiques avec celles de leur voisinage. Elle permet en outre de confronter le tracé des ZUS avec les différentes formes de division socio-spatiale des territoires communaux.

1.1. Le profil socio-spatial des ZUS

Suivant une démarche similaire à celle adoptée pour caractériser les contrats de ville, on cherche d'une part à identifier le profil social des îlots classés ZUS et d'autre part, à apprécier dans quelle mesure les îlots caractérisés par les plus fortes concentrations de précarité sociale sont bien repérés comme les cibles prioritaires de la politique de la ville.

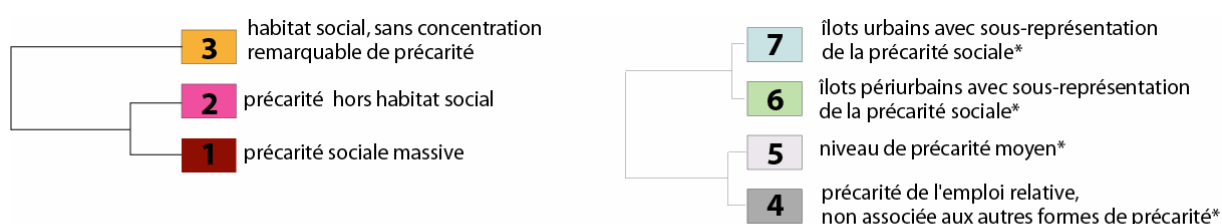
Une telle correspondance, entre concentrations spatiales de précarité observées à l'échelon des îlots et catégories spatiales de la politique de la ville, ne peut cependant être aussi immédiate que celle observée dans le cas des contrats de ville, où la maille d'observation – la commune – correspond également à un échelon de contractualisation. Dans le cas des ZUS, la maille du « quartier » n'est pas définie *a priori* ; elle a été produite spécialement pour la mise en œuvre de la politique de la ville par les acteurs locaux et les services de l'Etat. Correspondant à l'échelon infra-communal du « quartier », la maille des ZUS est nécessairement plus fine que celle de la commune, mais également plus large que celle de l'îlot – qui correspond au pâti de maisons ou à quelques immeubles. En conséquence, il est très rare qu'un îlot enregistrant une forte concentration de précarité sociale constitue à lui seul une ZUS. Dans la majorité des cas, seuls les îlots s'inscrivant dans une concentration spatiale de précarité à l'échelon de plusieurs îlots contigus peuvent ainsi prétendre être classés ZUS.

Le tableau XI.1 présente la répartition des îlots classés ZUS dans les sept types de contextes micro-locaux de précarité sociale, et offre une image générale du profil des îlots classés ZUS, dans l'ensemble de référence constitué des dix contrats de ville étudiés et dans chacun de ces contrats de ville.

Tableau XI.1 — Profil des îlots classés ZUS au regard de la précarité sociale

îlots classés ZUS		Types d'îlots :							TOTAL
		1	2	3	4	5	6	7	
TOTAL	effectifs	260	77	280	22	191	64	43	937
	%	27,8	8,2	29,9	2,4	20,4	6,8	4,6	
CV 1 (Gennevilliers,... 92)	effectifs	39	20	60	5	32	32	7	195
	%	20,0	10,3	30,8	2,6	16,4	16,4	3,6	
CV 2 (Saint-Denis,... 93)	effectifs	62	32	43	2	48	9	8	204
	%	30,4	15,7	21,1	1,0	23,5	4,4	3,9	
CV 3 (Aulnay-sous-Bois,... 93)	effectifs	43	4	17	7	37	3	1	112
	%	38,4	3,6	15,2	6,3	33,0	2,7	0,9	
CV 4 (Montreuil,... 93)	effectifs	30	10	70	2	26	7	5	150
	%	20,0	6,7	46,7	1,3	17,3	4,7	3,3	
CV 5 (Champigny,... 94)	effectifs	15	1	20	0	5	3	4	48
	%	31,3	2,1	41,7	0,0	10,4	6,3	8,3	
CV6 (Ivry/Vitry 94)	effectifs	8	2	32	2	24	5	8	81
	%	9,9	2,5	39,5	2,5	29,6	6,2	9,9	
CV 7 (Brunoy,... 91)	effectifs	4	0	11	1	4	4	4	28
	%	14,3	0,0	39,3	3,6	14,3	14,3	14,3	
CV 8 (Trappes,... 78)	effectifs	10	1	16	0	2	1	3	33
	%	30,3	3,0	48,5	0,0	6,1	3,0	9,1	
CV 9 (Mantes-la-Jolie,... 78)	effectifs	38	1	7	3	8	0	2	59
	%	64,4	1,7	11,9	5,1	13,6	0,0	3,4	
CV 10 (Montereau 77)	effectifs	11	6	4	0	5	0	1	27
	%	40,7	22,2	14,8	0,0	18,5	0,0	3,7	

Rappel : classement des îlots selon l'intensité et les formes de la précarité sociale de la population résidente en 1999



* la part des ménages résidant dans le parc social est sous-représentée dans ces quatre types d'îlots

Globalement, près de 60 % des îlots classés ZUS relèvent des types 1 ou 3, autrement dit sont caractérisés par une très forte surreprésentation de logements HLM. On retrouve ici la destination première de la politique de la ville, en direction des grandes cités d'habitat social sorties de terre au cours des années 60 et 70. Pour près de la moitié de ces îlots, la surreprésentation de logements sociaux est associée à un cumul massif de concentrations des différentes formes de précarité sociale (type 1). Les îlots relevant du profil moyen (type 5)

représentent ensuite 20% du total des îlots classés ZUS. Les îlots du type 2, qui concentrent des formes multiples de précarité sociale sans pour autant relever du modèle des grandes cités d’habitat social, représentent un peu moins de 10% du total des îlots classés ZUS. Les îlots les plus épargnés par les concentrations de précarité sociale, sans être complètement absents dans l’ensemble des ZUS considérées, restent minoritaires dans la composition des ZUS.

Cet aperçu général du profil des îlots qui composent les ZUS est avantageusement complété en considérant, pour chaque type d’îlots, la part de ceux classés ZUS (cf. tableau XI.2). On s’attend à ce que cette proportion varie considérablement selon les contextes.

Tableau XI.2 — Part des îlots classés ZUS, dans le total des îlots de chaque type en 1999 (en %)

	type d’îlots :						
	1	2	3	4	5	6	7
TOTAL	66,0	20,7	29,5	6,9	8,1	7,3	3,8
CV 1 (Gennevilliers,... 92)	84,8	26,0	31,9	17,9	17,5	10,4	5,7
CV 2 (Saint-Denis,... 93)	51,2	18,6	25,3	4,9	11,5	9,5	18,2
CV 3 (Aulnay-sous-Bois,... 93)	66,2	22,2	22,4	7,5	7,6	5,2	0,4
CV 4 (Montreuil,... 93)	52,6	18,9	32,1	5,7	7,0	3,9	5,6
CV 5 (Champigny,... 94)	93,8	12,5	33,3	0,0	2,2	4,7	2,5
CV6 (Ivry/Vitry 94)	50,0	12,5	32,3	6,3	10,4	6,6	10,7
CV 7 (Brunoy,... 91)	100,0	0,0	33,3	5,6	2,5	9,1	1,4
CV 8 (Trappes,... 78)	100,0	33,3	45,7	0,0	4,9	8,3	7,3
CV 9 (Mantes-la-Jolie,... 78)	79,2	8,3	12,1	9,7	4,1	0,0	3,2
CV 10 (Montereau 77)	100,0	46,2	33,3	0,0	9,3	0,0	6,3

Globalement, les deux tiers des îlots caractérisés par les concentrations les plus fortes de précarité sociale associées à un habitat social largement majoritaire (type 1), sont classés ZUS. Le classement des autres types d’îlots est beaucoup moins systématique.

Près du tiers des autres îlots d’habitat social, proches néanmoins de la moyenne pour ce qui est de leur niveau de concentration de précarité, appartient à une ZUS (type 3) ; cette proportion s’abaisse à 20% pour les îlots concentrant les situations de précarité sociale, sans pour autant relever du modèle des grandes cités d’habitat social. Pour les autres types d’îlots, la part des îlots classés ZUS est largement minoritaire.

Ces tendances générales subissent des variations suivant les contrats de ville : on peut ainsi identifier différents profils locaux des ZUS (tableau XI.1). Ainsi, le modèle des grandes cités d’habitat social apparaît particulièrement prégnant dans les ZUS du contrat de ville de

Saint-Quentin-en-Yvelines, de Champigny ou encore du Mantois, dans lesquels la part cumulée des îlots des type 1 et 3 dépasse les 70%. Le profil des ZUS du contrat de ville de Plaine Commune se distingue par la forte proportion relative des îlots du type 2, à l'écart du modèle des grandes cités d'habitat social. Toutefois, en observant le détail du profil de chacune des ZUS de ce contrat de ville, il apparaît rapidement que ce type d'îlots (type 2) se concentre essentiellement dans deux quartiers prioritaires. D'autres contrats de ville se singularisent par des ZUS qui comptent plus souvent qu'ailleurs des îlots largement épargnés par les concentrations de précarité et d'habitat social, comme le contrat de ville de la Boucle de Gennevilliers. Notons enfin que les spécificités apparentes du profil des ZUS de certains contrats de ville doivent être relativisées au regard du petit nombre d'îlots concerné.

Au total, comme on pouvait s'y attendre, un profil général des îlots classés ZUS se dégage assez nettement, marqué par les concentrations de précarité sociale et/ou par la prégnance de l'habitat social. Néanmoins, le dessin des ZUS ne cerne pas la totalité des îlots relevant de ce profil. Ceci conduit à aborder plus en détail la question de la spécificité des îlots classés ZUS, par rapport aux autres îlots du voisinage.

1.2. Les îlots classés ZUS, et les autres

On cherche ici à apprécier dans quelle mesure les profils des îlots qui composent une ZUS donnée, se distinguent de ceux de son environnement proche, constitué par les autres îlots du contrat de ville – qu'ils soient ou non classés ZUS. On s'intéresse ensuite à l'évolution de cette spécificité relative dans le temps.

• Les quartiers prioritaires dans le contrat de ville en 1999

La position relative des îlots de chaque contrat de ville est appréciée par rapport aux deux dimensions principales de différenciation introduites par l'ensemble des indicateurs de précarité sociale à l'échelon micro-local (cf. première partie). On rappelle ici que la première dimension correspond à une échelle infra-communale de précarité sociale, qui restitue les différents niveaux de concentration des situations de précarité ; la deuxième dimension, indépendante de la précédente, ordonne les îlots selon l'absence ou au contraire la force du modèle d'habitat social collectif, associées à une surreprésentation des employés. Ce type de représentation graphique permet de saisir simultanément la position relative des îlots classés ZUS et celle des autres îlots du contrat de ville ; elle offre également une image des différences qui peuvent exister entre les ZUS d'un même contrat de ville le cas échéant ; elle permet enfin d'apprécier l'homogénéité ou au contraire, l'hétérogénéité des îlots qui

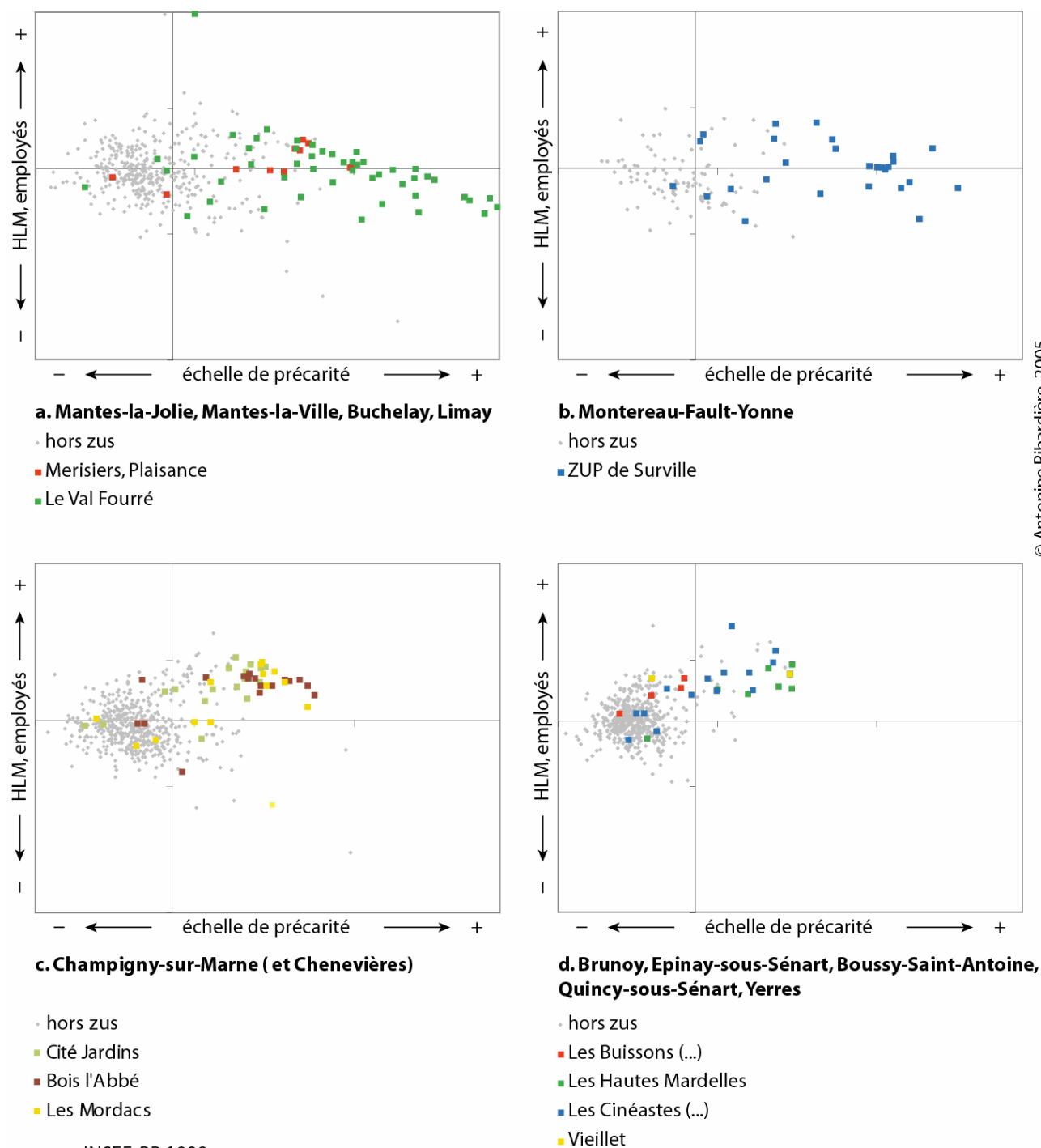
composent une même ZUS. Par rapport à la typologie, elle présente l'avantage de restituer le détail du positionnement des îlots sur l'échelle de précarité, en particulier de prendre la mesure de certaines positions extrêmes, par définition réduites dans l'opération de classification aux seules valeurs moyennes des classes.

On cerne ainsi à un échelon infra-communal, rue après rue, pâté de maisons après groupe d'immeubles, la variété des contextes micro-locaux réunis dans un même périmètre contractuel (Figures XI.1). On observe ainsi la position des îlots composant les ZUS de manière « absolue » et de manière « relative », par rapport à ceux des autres îlots. Plusieurs cas de figure apparaissent.

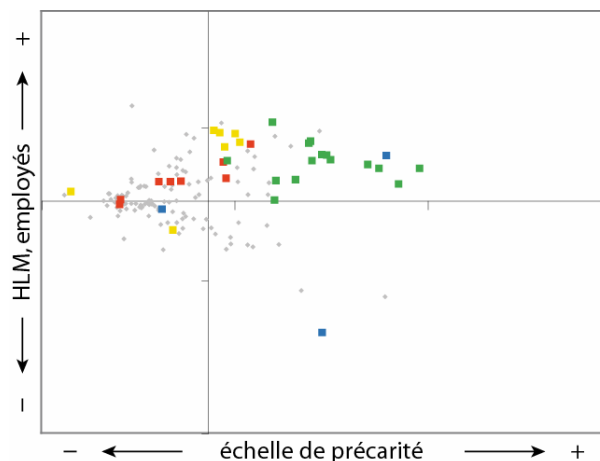
Les quartiers prioritaires du Val Fourré (Mantois) et de la ZUP de Surville (Montereau) se révèlent d'emblée caractérisés par les concentrations de précarité sociale les plus aiguës (figures XI.1a et b). La majorité des îlots composant ces quartiers apparaît comme « décrochée » par rapport à leur environnement, en occupant des positions extrêmes sur l'échelle de précarité.

On peut identifier une deuxième configuration, dans laquelle un écart important entre les îlots prioritaires et les autres îlots apparaît nettement, sans toutefois que les premiers ne soient situés en position aussi extrême sur l'échelle de précarité que dans la configuration précédente. Ainsi, la plupart des îlots composant les quartiers prioritaires du contrat de ville de Champigny se détachent significativement de leur environnement (figure XI.1c). Le plus grand nombre des îlots prioritaires du Val d'Yerres (figure XI.1.d) et du contrat de ville de Trappes/La Verrière/Magny-les-Hameaux (figure XI.1e) relèvent du même cas de figure. Ici cependant, la position des îlots de certaines ZUS se confond largement avec celle de leur environnement – c'est le cas de la ZUS des Buissons à Boussy-Saint-Antoine, du Quartier Orly Parc à la Verrière et de la ZUS du Buisson à Magny-les-Hameaux.

Figure XI.1 — Position des îlots, classés ZUS et hors ZUS, sur les deux premières dimensions de la structure infra-communale de la répartition de la précarité

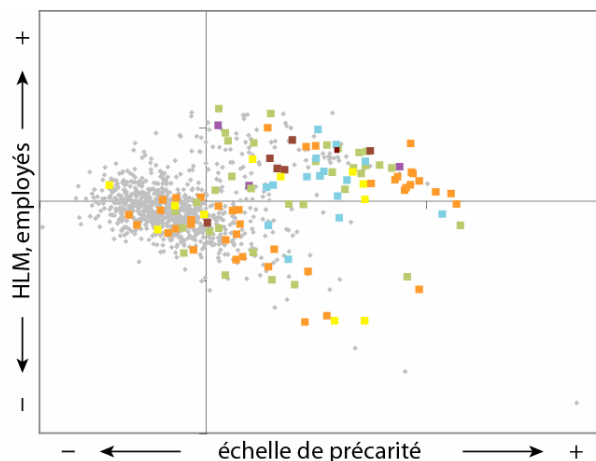


sources : INSEE, RP 1999



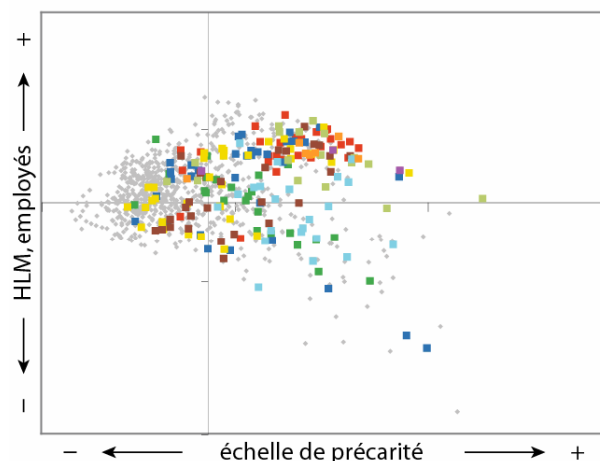
e. Trappes, La Verrière, Magny-les-Hameaux

· hors zus
 ■ Le Buisson
 ■ Les Merisiers
 ■ Bois de l'Etang
 ■ Quartier Orly Parc



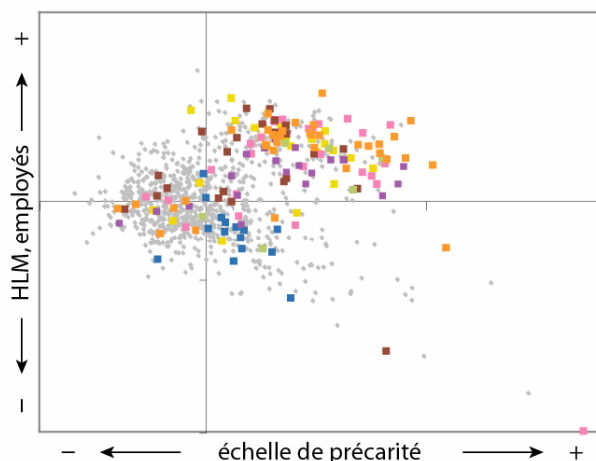
f. Aulnay-sous-Bois, Le Blanc-Mesnil, Sevrans, Dugny

· hors zus
 ■ Pont Blanc
 ■ Quartier Sud
 ■ La Rose des Vents (...)
 ■ Pont Yblon, Quartiers Nord
 ■ Les Beaudottes
 ■ Rougemont



g. Gennevilliers, Villeneuve-la-Garenne, Asnières-sur-Seine, Colombes, Clichy-la-Garenne

· hors zus
 ■ Quartiers Nord
 ■ Entrée de ville (...)
 ■ Europe (...)
 ■ Fossé Jean (...)
 ■ Petit Colombes
 ■ Le Luth
 ■ Les Grésillons
 ■ La Caravelle
 ■ Seine Sablière

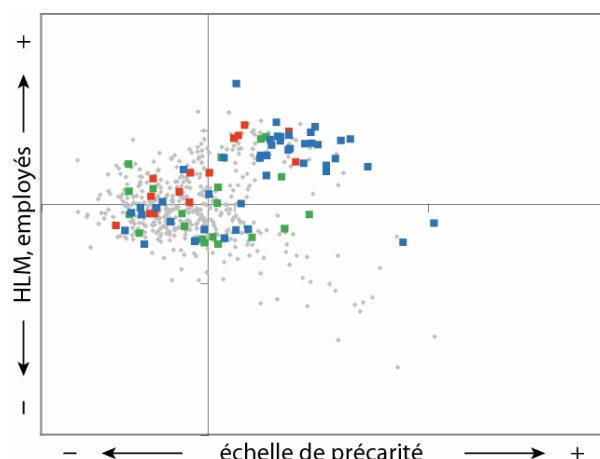


h. Montreuil, Noisy-le-Sec, Bagnolet, Rosny-sous-Bois

· hors zus
 ■ Les Coutures
 ■ Malassis
 ■ Grands Pêcheurs (...)
 ■ La Noue
 ■ La Boissière
 ■ Le Londeau
 ■ Montreuil (...)

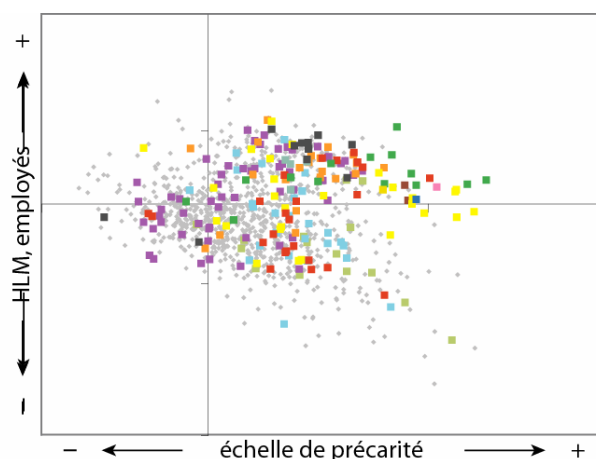
sources : INSEE, RP 1999

© Antonine Ribardière, 2005



i. Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine

- hors zus
- Cité Gagarine
- Pierre et Marie Curie
- Grand Ensemble Ouest et Est



j. Aubervilliers, Saint-Denis, Epinay-sur-Seine, Villetaneuse, Pierrefitte-sur-Seine, Stains, La Courneuve

- hors zus
- Les Poètes
- Landy
- Villette (...)
- La Source (...)
- Orgemont
- Les 4000
- Cité Allende
- Floréal (...)
- Les Francs Moisins (...)
- Clos St Lazare (...)
- Allende
- Grandcoing
- Moulin Neuf

sources : INSEE, RP 1999

© Antonine Ribardière, 2005

Le contrat de ville d'Aulnay-sous-Bois/Le Blanc-Mesnil/Sevran/Dugny offre une autre déclinaison de cette configuration (figure XI.1f). Ici encore, l'essentiel des îlots classés ZUS occupe une position remarquable, notamment sur l'échelle de précarité. Un certain nombre d'îlots prioritaires s'éloignent du modèle du logement social dans de grands immeubles collectifs, tout en concentrant des situations de précarité sociale ; il s'agit quelque fois de parcelles d'habitat pavillonnaire intégrées au dessin des ZUS, comme par exemple dans le quartier des Beaudottes à Sevran, ou d'immeubles de plus petite taille en accession à la propriété, ou encore de foyers. Comme dans les contrats de ville du Val d'Yerres ou Trappes/La Verrière/Magny-les-Hameaux, une minorité d'îlots prioritaires se rapproche du profil des îlots non classés ZUS ; ils correspondent à des contextes de précarité relativement banals par rapport à leur environnement. En revanche, contrairement à ces deux contrats de ville cette fois, ces îlots n'appartiennent pas tous au même quartier prioritaire. Ils sont au contraire répartis dans plusieurs quartiers, introduisant une certaine diversité socio-spatiale. La ZUS qui ceinture tous les quartiers nord d'Aulnay-sous-Bois apparaît en particulier partagée entre deux profils d'îlots très contrastés : à chaque extrémité est et ouest du quartier prioritaire, se détache un petit groupe d'îlots dans lesquels les concentrations de précarité sont nettement moindres que dans le cœur du quartier, celui-là étant constitué, entre autres, par la cité d'habitat social de la Rose des Vents. On peut enfin rattacher le contrat de ville de la

boucle de Gennevilliers (figure XI.1g) à cette configuration : les ZUS, tout en se démarquant globalement de leur environnement, comptent néanmoins des îlots renvoyant à des contextes de précarité sociale relativement banals. En particulier, les quartiers prioritaires de la ville de Colombes (Petit Colombes, Europe/Ile Marante, Fossé Jean/Gare du Stade) comportent un certain nombre d'îlots dont le profil social ne se détache guère des îlots environnants non classés ZUS. On remarque le profil spécifique de certains quartiers prioritaires, dont une partie au moins du tissu urbain est plus ancien que celui qui caractérise la majorité des ZUS et dans lequel la part du logement social en immeuble collectif est moins prégnante. C'est le cas du quartier dit « Entrée de ville » à Clichy, qui jouxte Paris, du quartier des Grésillons à Gennevilliers, ou encore des trois ZUS de Colombes évoquées plus haut.

Les autres contrats de ville témoignent de situations plus complexes, où seules certaines ZUS, voire certains îlots prioritaires, se démarquent nettement des autres îlots. Cette proximité relative des îlots classés ZUS et de leur environnement prend des formes un peu différentes selon les lieux. Dans le contrat de ville du Sud Seine-Saint-Denis (figure XI.1h), on retrouve les deux modèles de ZUS identifiées dans la Boucle de Gennevilliers, d'un côté l'archétype de la cité d'habitat social avec les quartiers de Malassis à Bagnolet ou de Montreau/Ruffins à Montreuil, de l'autre les quartiers d'habitat plus ancien tel celui des Coutures à Bagnolet. Cependant, davantage que dans la Boucle de Gennevilliers, on observe une dispersion importante des îlots non classés ZUS sur les deux dimensions du plan factoriel. Ce faisant, un nombre non négligeable d'îlots en dehors des dispositifs de la politique de la ville se trouve néanmoins dans des positions typiques des îlots prioritaires.

Dans le cas du contrat de ville d'Ivry/Vitry (figure XI.1i), la proximité des îlots classés ZUS et des autres îlots procède d'une autre logique. Cette fois, ce sont des îlots prioritaires qui apparaissent partager les positions typiques des îlots non classés ZUS. On note toutefois qu'un bon nombre d'îlots composant le quartier prioritaire de Vitry se démarque de son environnement par leur forte concentration de situations de précarité sociale, conjuguée avec un modèle de grandes cités d'habitat social, rejoignant ainsi le profil observé de façon récurrente ailleurs.

Enfin, la confusion des îlots classés ZUS et des îlots non classés dans le contrat de ville de Plaine Commune tient cette fois à la prégnance de la précarité sociale sur l'ensemble de ce vaste territoire, aux portes de Paris (figure XI.1j). De ce fait, la spécificité des quartiers prioritaires par rapport à leur environnement apparaît faible. Certains îlots prioritaires sont néanmoins caractérisés par des niveaux de concentration de précarité sociale très élevés, on

retrouve parmi eux des îlots du quartier des 4000 de La Courneuve, du Clos Saint-Lazare/Allende à Stains, ou encore du quartier du Landy à cheval sur les communes de Saint-Denis et d'Aubervilliers.

Finalement, cette présentation des structures internes des espaces des contrats de ville, de ceux dans lesquels les ZUS se détachent le plus de leur environnement à ceux dans lesquels ce schéma est le plus brouillé, peut globalement être mise en relation avec la situation des contrats de ville dans l'agglomération : les contrats de ville les plus périphériques ont les configurations les plus simples, les contrats de ville les plus centraux sont caractérisés par les situations les plus complexes.

- ***Trajectoires des quartiers prioritaires entre 1990 et 1999***

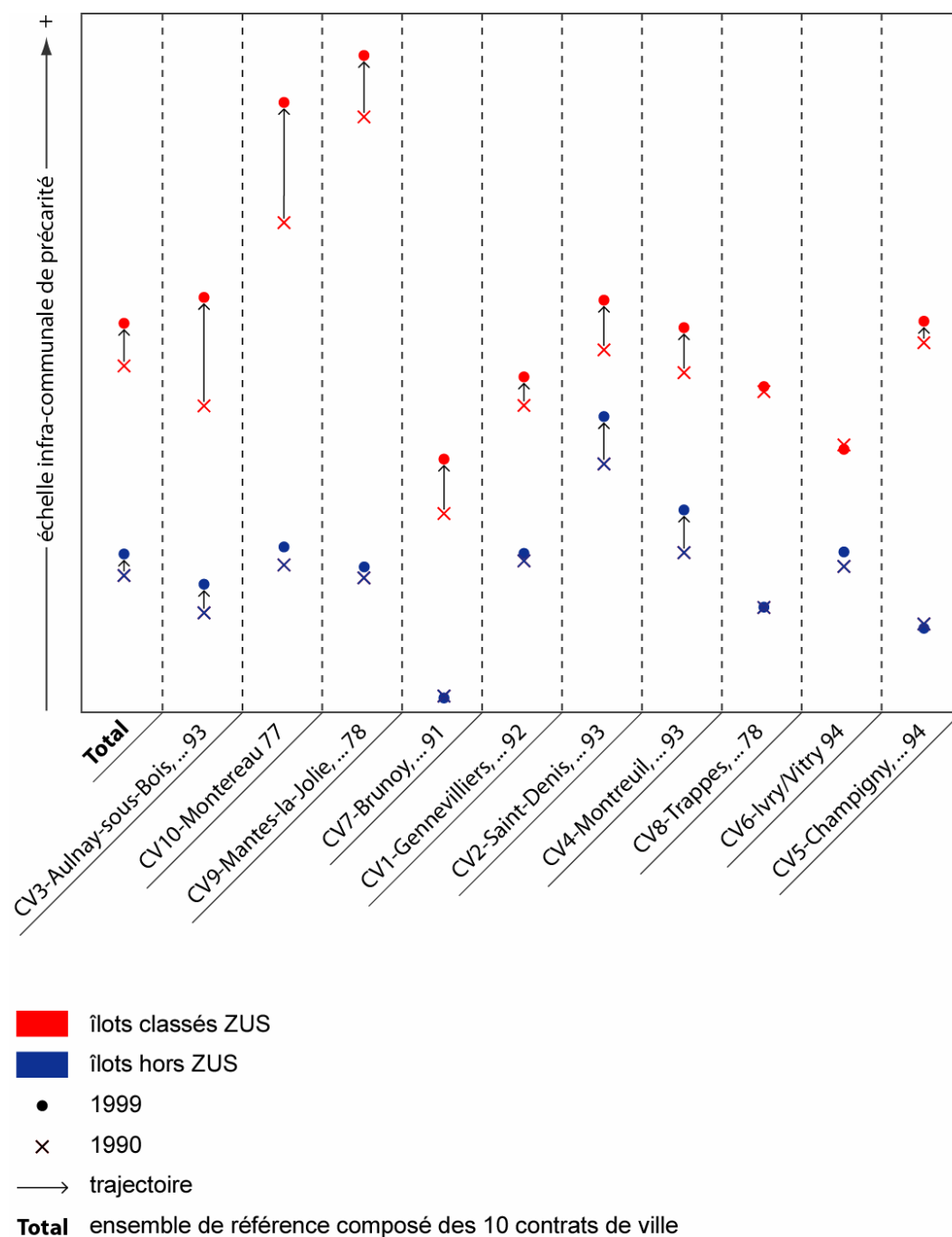
Confronter les évolutions des ZUS et de leur environnement entre 1990 et 1999 ne prétend en aucune façon constituer une évaluation du dispositif des ZUS, étant donné que celui-ci a été mis en place au cours de la période intercensitaire. Cette approche permet cependant d'apporter un éclairage supplémentaire sur la spécificité des quartiers prioritaires par rapport à leur environnement. Au cours de la période, les îlots classés ZUS ont-ils suivi la même trajectoire que leur environnement ? De ce point de vue, les contrats de ville se différencient-ils ?

Pour répondre à cette question, la méthode utilisée à l'échelon communal pour comparer les trajectoires d'évolution des différents contextes de précarité a été reprise ici. Après avoir vérifié que les indicateurs de précarité sociale retenus différenciaient les îlots selon des structures très proches en 1990 et en 1999, la position de chaque îlot a été définie à chacune des dates, dans une structure factorielle commune qui peut être interprétée comme une structure moyenne de celle de 1990 et celle de 1999. La première dimension de différenciation de l'ensemble des îlots donne une échelle infra-communale de précarité sur laquelle on peut observer la position des différentes catégories d'îlots en 1999 et en 1990. La figure XI.2 confronte ainsi les positions moyennes des îlots classés ZUS et celles des autres îlots aux deux dates, d'abord pour l'ensemble des 10 contrats de ville étudiés, ensuite contrat de ville par contrat de ville.

A l'échelon micro-local comme à celui des communes, la tendance générale est à l'aggravation des niveaux de concentration de précarité sociale. Globalement, cette tendance s'est manifestée avec plus de force encore dans les îlots prioritaires que dans les îlots non

classés. Dans le détail des contrats de ville, ce schéma se trouve, dans certains cas, renforcé, dans d'autres au contraire, infléchi.

Figure XI.2 — Evolution du profil des ZUS et de leur environnement entre 1990 et 1999



Sources : INSEE, RP 1990 et 1999

© Antonine Ribardière, 2005

La figure XI.2 met d'abord en évidence les différentiels de niveau moyen de précarité entre groupes d'îlots. On retrouve ainsi les grandes lignes soulignées plus haut, en particulier le profil exceptionnel des quartiers prioritaires de Montereau-Fault-Yonne et du Mantois, celui des ZUS d'Ivry/Vitry au contraire plus épargné. Le niveau de concentration de précarité

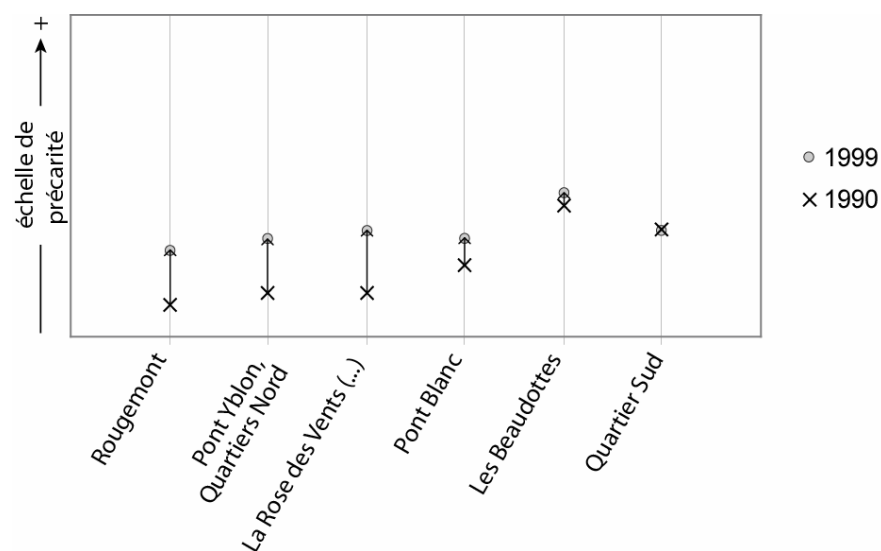
élevé de l'environnement des quartiers prioritaires de Plaine Commune ressort également, supérieur en 1999 à celui des quartiers prioritaires des contrats de ville d'Ivry/Vitry ou du Val d'Yerres. Toutes choses égales quant au niveau de précarité, on observe trois types de trajectoires. Dans la première, la position moyenne des îlots est équivalente en 1990 et en 1999 : on a alors des profils qui conservent les mêmes positions relatives ; il n'y a pas d'aggravation. Dans la seconde, la position moyenne des îlots sur l'échelle de précarité est plus élevée en 1999 qu'en 1990 : on observe alors une détérioration. Suivant la troisième, la position est moins élevée en 1999 qu'en 1990, on observe de ce point de vue une amélioration du profil des îlots.

Toutes choses égales quant à leur niveau moyen de concentration de précarité sociale, les contrats de ville peuvent être classés suivant les trajectoires moyennes des îlots classés ZUS d'une part, et des îlots non classés, d'autre part (figure XI.2). Les deux contrats de ville d'Aulnay-sous-Bois/Le Blanc-Mesnil/Sevran/Dugny (CV 3) et de Montereau-Fault-Yonne (CV 10) se distinguent par l'aggravation considérable du niveau de concentration de précarité dans leurs quartiers prioritaires. Le décrochage de la ZUP de Surville par rapport à la ville basse de Montereau-Fault-Yonne est d'autant plus patent que les deux parties du territoire communal ont suivi des trajectoires inverses, le niveau de précarité s'étant réduit au cours de la période dans les îlots extérieurs à la ZUS. Dans le détail, la tendance au décrochage affecte inégalement les quartiers prioritaires du contrat de ville d'Aulnay-sous-Bois/Le Blanc-Mesnil/Sevran/Dugny, comme le montre la figure XI.3 qui présente les trajectoires d'évolutions moyennes de chaque ZUS. Ainsi, les quartiers nord d'Aulnay-sous-Bois, comprenant le grand ensemble de la Rose des Vents, ceux du Blanc-Mesnil et le quartier Rougemont à Sevran s'inscrivent dans une trajectoire de dégradation prononcée, sans toutefois atteindre en 1999 le niveau de concentration de précarité sociale du quartier des Beaudottes à Sevran.

Sans offrir l'image précédente d'un décrochage entre les trajectoires des ZUS et de leur environnement, l'évolution des quartiers prioritaires du contrat de ville du Mantois (CV 9) et du Val d'Yerres (CV 7) va également dans le sens d'un creusement des écarts avec leur environnement. Ici et comme cela a été observé à Montereau-Fault-Yonne, l'augmentation du niveau de concentration de la précarité sociale dans les ZUS a été renforcée par la tendance d'évolution de leur environnement. La stabilité du niveau moyen de concentration de précarité sociale entre 1990 et 1999, qui caractérise les îlots hors ZUS, peut effectivement être interprétée comme une trajectoire positive, relativement à la tendance générale à

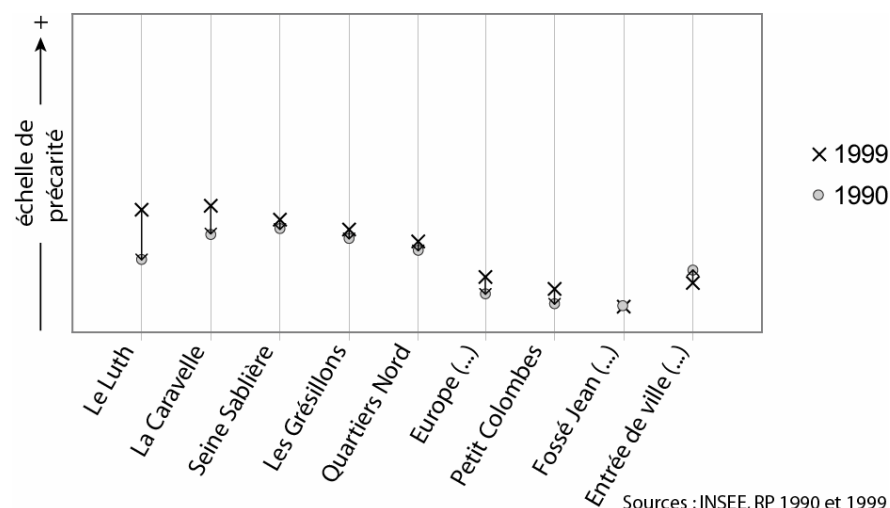
l'augmentation de la précarité au cours de la période. Le changement observé dans le contrat de ville de la Boucle de Gennevilliers (CV 1) relève d'une configuration semblable, l'augmentation de la concentration de la précarité sociale dans les ZUS étant toutefois moins accusée. Cette tendance moyenne d'évolution masque de fortes disparités selon les quartiers prioritaires (figure XI.4). Les deux quartiers de grands ensembles du Luth (Gennevilliers) et de la Caravelle (Villeneuve-la-Garenne) ont suivi une trajectoire de dégradation particulièrement accusée, tandis que la ZUS de Clichy, aux portes de Paris, a vu son niveau de concentration de précarité sociale diminuer au cours de la période (ZUS « Entrée de ville »).

Figure XI.3 — Evolution du profil des ZUS du contrat de ville d'Aulnay-sous-Bois/Le Blanc-Mesnil/Sevran/Dugny, entre 1990 et 1999



Sources : INSEE, RP 1990 et 1999

Figure XI.4 — Evolution du profil des ZUS du contrat de ville de la Boucle de Gennevilliers, entre 1990 et 1999



Sources : INSEE, RP 1990 et 1999

Quartiers prioritaires et environnements ont suivi, en moyenne, des trajectoires semblables dans les contrats de ville de la Plaine Commune (CV 2) et du Sud Seine-Saint-Denis (CV 4) – toutes choses égales quant au niveau initial de concentration de précarité dans les deux groupes d'îlots (cf. figure XI.2). Dans les deux cas, le changement a été dans le sens d'une augmentation du niveau moyen de précarité. Ici encore, une observation détaillée des trajectoires de chacun des quartiers prioritaires se révèle est riche d'enseignements (figures XI.5 et XI.6). Certains quartiers voient leur niveau de concentration de précarité diminuer, parmi eux les quartiers du Landy dans la Plaine Saint-Denis et des Coutures à Bagnolet, caractérisés par un bâti ancien aux fonctions d'habitat et d'activités mixtes. D'autres au contraire ont vu ce niveau relatif augmenter jusqu'à des niveaux très élevés. Notons néanmoins que les deux quartiers les plus concernés par une telle évolution, soit le Moulin Neuf à Stains et le quartier des Poètes à Pierrefitte, concentrent un faible nombre d'habitants relativement à celui des autres ZUS – et ce faisant, sont composés d'un ou deux îlots seulement. Un effet de taille n'est donc pas à exclure dans l'appréciation de ces trajectoires exceptionnelles.

Figure XI.5 — Evolution du profil des ZUS du contrat de ville de Plaine Commune, entre 1990 et 1999

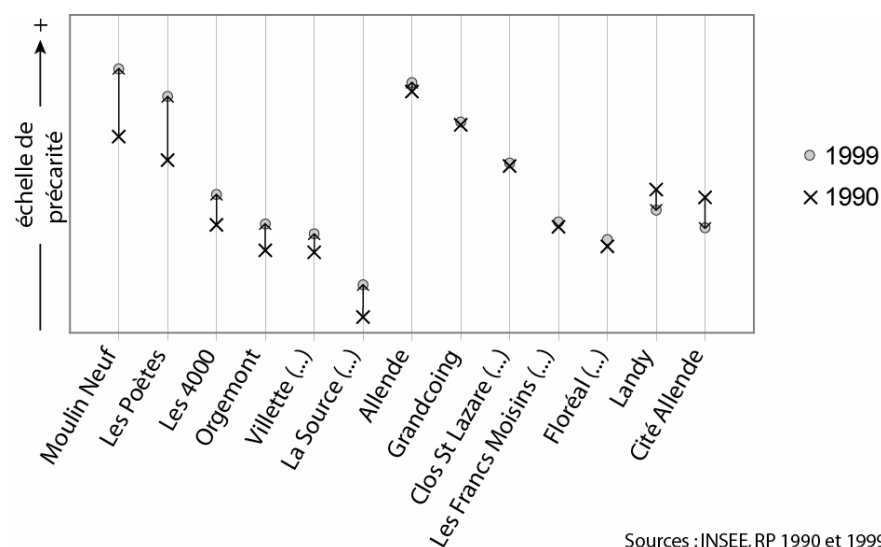
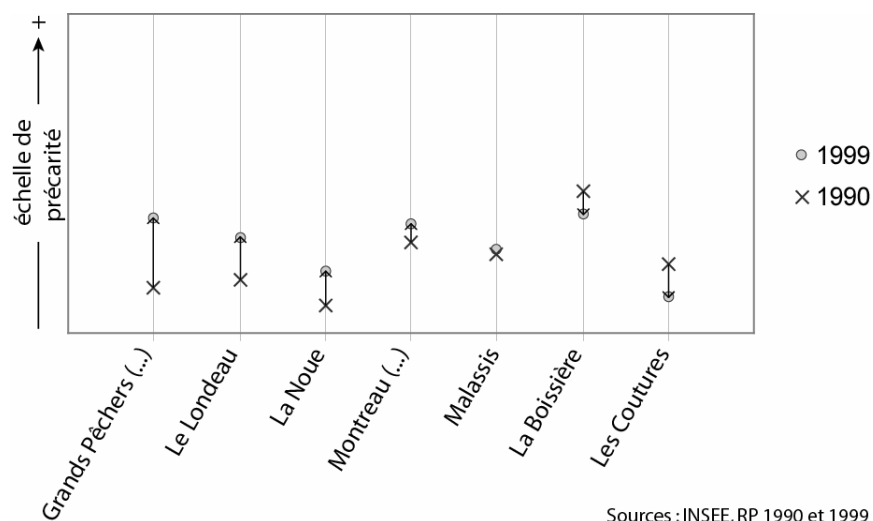


Figure XI.6 — Evolution du profil des ZUS du contrat de ville du Sud Seine-Saint-Denis, entre 1990 et 1999



Enfin, dans les trois contrats de ville de Trappes/La Verrière/Magny-les-Hameaux (CV 8), d'Ivry/Vitry (CV 6), et de Champigny-sur-Marne (CV 5), le niveau moyen de concentration de précarité sociale dans les ZUS n'a pas augmenté entre 1990 et 1999, voire s'est même atténué à Champigny. Cette dernière observation doit toutefois être relativisée : dans le détail, seule la ZUS des « Cités Jardins » à Champigny-sur-Marne concentre moins de situations de précarité en 1999 qu'en 1990, la situation des Mordacs et du Bois l'Abbé restant stable au cours de la période.

1.3. Division sociale de l'espace et limites des quartiers prioritaires

Nous avons mis en évidence dans le chapitre 5 trois modèles de répartition infra-communale de la précarité sociale. Ils constituent une grille de lecture de la complexité des formes locales d'agencement des différents types d'îlots. Dans le premier modèle, les îlots qui concentrent les situations de précarité sociale sont regroupés spatialement, formant des « poches » de précarité sociale relativement compacte, contrastant fortement avec un environnement homogène et largement épargné par les concentrations de précarité – c'est le modèle de « l'espace urbain divisé ». Dans un deuxième modèle, les répartitions spatiales des différents groupes d'îlots sont moins tranchées. Des regroupements d'îlots concentrant des situations de précarité sociale apparaissent, dans un environnement qui reste toutefois assez hétérogène et largement ponctué d'îlots également fortement marqués par la précarité sociale, isolés ou formant de petits agrégats – c'est le modèle de « la mosaïque socio-spatiale ». Enfin, dans un troisième modèle, l'ensemble du territoire est concerné par les phénomènes de concentration de la précarité sociale, même si des variations dans le niveau de concentration

ou dans les formes de précarité s'observent – c'est le modèle de « la précarité massive et diffuse ». Il convient d'observer comment le principe de discrimination territoriale positive s'est appliqué dans chacun de ces modèles de morphologie socio-spatiale intra-urbaine (figure V.4, chapitre 5).

- ***Les quartiers prioritaires dans le modèle de l'espace urbain divisé***

A priori, le regroupement spatial des îlots les plus précaires qui caractérise ce modèle se prête particulièrement bien à la définition de quartiers prioritaires concentrant les situations de précarité sociale.

Les deux contrats de ville de Montereau-Fault-Yonne et de Mantes-la-Jolie/Mantes-la-Ville/Buchelay/Limay (figure V.4a et b) offrent des configurations semblables, dans lesquelles des quartiers d'habitat social imposants contrastent fortement avec leur environnement, par ailleurs typique des villes moyennes aux marges de l'agglomération francilienne. L'écart entre les deux types de tissu urbain est encore renforcé par le poids démographique des quartiers d'habitat social – le grand ensemble du Val Fourré et celui de la ZUP de Surville réunissant chacun plus de la moitié de la population communale – et par le niveau de concentration des situations de précarité sociale, déjà souligné. Le dessin des quartiers prioritaires de la politique de la ville suit de près l'emprise spatiale de ces quartiers exceptionnels. Le Val Fourré à Mantes-la-Jolie est ainsi cerné par le périmètre de la ZUS. Les deux îlots de précarité sociale isolés dans le tissu urbain de Mantes-la-Ville, restent à l'écart de la géographie prioritaire telle que définie par les ZUS. Néanmoins, le plus peuplé d'entre eux – le « Bas du Domaine de la Vallée » qui réunit plus de 1500 habitants – est intégré aux périmètres visés par le grand projet de ville (cf. annexe 3). En revanche, sur l'autre rive de la Seine dans la commune de Limay, les deux agrégats de précarité sociale réunissant chacun environ 1000 habitants ne relèvent d'aucun dispositif spécifique. A Montereau-Fault-Yonne, la ZUP de Surville est également nettement identifiée par le contour de la ZUS. L'opposition des profils sociaux de la ZUP et du vieux bourg de Montereau, encore renforcée par la configuration du site, semble à ce point insurmontable que le contrat de ville signé pour la période 2000-2006 marque le renoncement à réunir les deux parties :

« Pendant près d'un quart de siècle, la politique de la ville a poursuivi, sans succès, l'objectif de « réintégrer la Ville Haute dans Montereau ». Mais, force est de constater que la taille de ce quartier, son urbanisme, sa situation géographique, son histoire rendent illusoire son « absorption » par le reste de la ville.

L'objectif du présent contrat de ville se situe donc sur un registre différent : l'enjeu est de faire de ce quartier une ville, c'est-à-dire, un pôle urbain à part entière dans une commune bipolaire » (p. 1)

La dénomination même du quartier de Surville mérite ici une parenthèse. La réputation associée au nom de Surville semble à ce point entachée que la municipalité semble avoir renoncé à l'utiliser, lui préférant celui de « Ville Haute », qui pourrait en retour renforcer l'opposition entre les deux parties de la ville. On en veut pour preuve un échange engagé sur le *blog*¹⁰¹ du maire de Montereau-fault-Yonne, Yves Jego, entre l' élu et ses administrés. Tout a commencé par une note du 4 mai 2005 dans laquelle le maire dénonce le traitement que la presse avait fait d'un dramatique fait divers – le 3 mai 2005, le *Parisien* titre en effet « *Meurtre barbare dans la cité maudite* », à propos de l'assassinant d'une jeune femme dans une tour de la ZUP de Surville. Yves Jego n'emploie pas la dénomination de « Surville » mais celle de « Ville Haute » – c'est d'ailleurs celle qui est utilisée dans le contrat de ville. Cela lui est très vivement reproché par un habitant de cette « Ville Haute », qui aurait souhaité que le maire associe la ville entière au drame, ou du moins conserve son nom de quartier :

« Je trouve choquant de la part du Maire lui meme de designer le quartier de surville « Ville Haute » (...) Quand va-t-on en parler de commune de Montereau Fault Yonne comme d'une seul et meme entite et donc cesser de la diviser ? (sic) » (note du 5 mai 2005)

Ce à quoi le député-maire répond :

« Si je parle de Ville Haute plutot que de Surville c'est tout simplement parce que le nom de surville a été si souvent salit depuis 40 ans qu'il contient à lui seul une image negative (sic) » (note du 6 mai 2005).

Ce débat entre le maire et ses administrés n'est pas clos : il se poursuit encore en septembre 2005.

Dans le Val d'Yerres (figure V.4c), les ZUS délimitent bien les îlots d'habitat social, en contraste saisissant avec un environnement périurbain largement épargné par les concentrations spatiales de précarité sociale. Cependant, on note quelques îlots isolés qui ponctuent les communes d'Yerres et de Brunoy en particulier. Ceux-ci ne sont pas ignorés dans le contrat de ville et figurent pour la plupart d'entre eux au même titre que les quartiers classés ZUS.

Les îlots concentrant des situations de précarité sociale sont également regroupés spatialement dans les communes de Champigny-sur-Marne et de Chennevières – sur laquelle s'étend la poche de précarité du quartier du Bois l'Abbé (figure V.4d). La géographie prioritaire de la politique de la ville correspond bien à cette configuration : elle s'étend sur

¹⁰¹ <http://yvesjego.typepad.com/>

quelques îlots moins denses dans le cas de la ZUS des Mordacs. Mis à part une extension restreinte sur du tissu pavillonnaire au nord-est, le quartier du Bois l'Abbé, qui concentre plus de 16 000 habitants, apparaît d'une remarquable massivité. A cet échelon d'observation, seule la ZUS « Cités Jardin, les Boullereaux » comporte véritablement des signes de mixité socio-spatiale. A côté des quartiers classés ZUS, quelques îlots de précarité se détachent dans le tissu urbain. Comme dans le Val d'Yerres, ces îlots sont bien repérés comme quartiers prioritaires dans le texte du contrat de ville.

L'adéquation du périmètre des ZUS aux zones de concentration de précarité est un peu moins immédiate dans le contrat de ville d'Aulnay-sous-Bois/Le Blanc-Mesnil/Sevran/Dugny (figure V.4e). Certes, les quartiers d'habitat social au nord de la commune d'Aulnay sont bien cernés ; en revanche les deux quartiers d'Ambourget et du Gros Saule, à l'est de la commune, restent à l'écart de procédure. Ils sont néanmoins très clairement intégrés au périmètre du grand projet de ville (cf. annexe 3).

Nous avons montré dans le chapitre 5 que les contextes micro-locaux de précarité sociale dans la Boucle de Gennevilliers s'organisaient en deux secteurs bien contrastés à l'échelle du contrat de ville (figure V.4f). A l'échelon communal, ce modèle de « l'espace urbain divisé » reste valable pour les communes de Colombes, d'Asnières. Les quartiers prioritaires identifiés à Colombes cernent bien des cités d'habitat social, situées pour l'essentiel au Nord de la commune. Ils intègrent les quelques îlots caractérisés par de fortes concentrations de précarité sociale, mais ne sont pas massivement touchés par ce phénomène. La ZUS des Quartiers Nord d'Asnières l'est davantage, tout en comprenant des îlots globalement épargnés. Le quartier prioritaire identifié à Clichy apparaît renfermer une diversité socio-spatiale plus grande encore : la morphologie socio-spatiale dans cette commune aux portes de Paris relèverait davantage du modèle de la mosaïque socio-spatiale.

Enfin, le contrat de ville inscrit dans la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines offre, à travers le quartier des Merisiers à Trappes, un autre exemple de cité de type grand ensemble, en rupture avec un environnement beaucoup moins densément peuplé (figure V.4g). A l'échelle de la commune néanmoins, la morphologie socio-spatiale de Trappes et de la Verrière relève également davantage du modèle de la précarité massive et diffuse.

- ***Les quartiers prioritaires dans le modèle de la mosaïque socio-spatiale***

Dans le contrat de ville du Sud Seine-Saint-Denis, les différents types d'îlots ne s'ordonnent pas spatialement de façon aussi tranchée que dans les cas précédents (figure

V.4h). Néanmoins, si on projette sur cette mosaïque socio-spatiale les contours de la géographie prioritaire de la politique de la ville, les principales agrégations d'îlots les plus concernés par la précarité sociale s'y retrouvent. Elles sont associées à des îlots d'habitat social, au niveau de concentration de précarité sociale moins élevé, pour constituer des ZUS qui renferment une certaine diversité de contextes micro-locaux. Par exemple, celle des « Grands Pêcheurs, Bel Air » à Montreuil contient une zone d'équipements sportifs au nord-est, ainsi que des îlots pavillonnaires au nord et au sud, qui jouxtent des îlots très défavorisés. La diversité la plus grande apparaît sur un autre plan, celui de l'environnement des quartiers prioritaires. Des contextes micro-locaux de précarité ponctuent véritablement le tissu urbain, cette dispersion concernant parfois des îlots dans lesquels la concentration des populations en difficultés est très élevée. Si, comme à Champigny-sur-Marne, la liste des territoires prioritaires établie dans le contrat de ville ne se limite pas au ZUS proprement dites, tous les îlots les plus touchés par la précarité sont loin d'être retenus – cette possibilité étant d'ailleurs difficilement envisageable.

On observe une configuration semblable dans le contrat de ville d'Ivry-Vitry (figure V.4i). En outre, la dissemblance du profil des ZUS d'Ivry et de Vitry mise en évidence plus haut apparaît ici nettement ; la diversité interne de la cité Gagarine et du quartier Pierre et Marie Curie ne se retrouve pas dans la ZUS délimitée à Vitry, beaucoup plus homogène tant du point de vue des formes du bâti que de celui des concentrations de précarité.

- ***Les quartiers prioritaires dans le modèle de la précarité massive et diffuse***

Le contrat de ville de Plaine Commune (figure V.4j) porte sur un territoire massivement touché dans la précarité sociale. Ici, ce sont les agrégats d'îlots épargnés par les concentrations de précarité qui sont l'exception, comme celui que l'on repère au niveau du centre-ville de Saint-Denis. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville cernent les concentrations de précarité sociale les plus massives, tel le quartier d'Orgemont à Epinay-sur-Seine, le quartier du Clos Saint-Lazare/Allende à Stains, celui des 4000 à La Courneuve ou encore les Francs-Moisins à Saint-Denis. Toutefois, un grand nombre d'îlots de précarité reste à l'écart d'une telle approche de discrimination territoriale positive. Ils correspondent à des groupes d'immeubles d'habitat social mais aussi, pour beaucoup d'entre eux, à un habitat social « de fait » dans un tissu urbain ancien relevant du marché locatif libre.

La morphologie socio-spatiale observée dans la commune de Gennevilliers (figure V.4f) relève de la même configuration, sans apparaissent toutefois des agrégats d'îlots

précaires aussi massifs. L'organisation spatiale des différents contextes micro-locaux de précarité est de forme plus simple à Villeneuve-la-Garenne, où les deux ZUS correspondent aux deux agrégats d'îlots de précarité.

Enfin, à Trappes et à la Verrière (figure V.4g), épousant les contours des quartiers d'habitat social, les trois ZUS des contrats de ville recouvrent les concentrations spatiales de précarité sociale et ce faisant, concernent les 2/3 des habitants des deux communes. Le GPV qui déborde les contours de la ZUS à Trappes s'applique à l'essentiel du territoire communal (cf. annexe 3). On note dans la moitié ouest de la ZUS des Merisiers des îlots moins marqués par la concentration de précarité sociale, correspondant aussi à des formes urbaines moins massives.

On peut conclure de cette analyse que la « géographie prioritaire » nationale des ZUS recouvre les concentrations spatiales de précarité sociale les plus massives. Complétée par la géographie prioritaire locale des contrats de ville et, éventuellement, par celle des grands projets de ville et des opérations de renouvellement urbain, elle constitue finalement un zonage qui permet de prendre en compte l'essentiel des poches de précarité dans les communes relevant du modèle de l'espace urbain divisé. Néanmoins, la question de l'articulation locale des différentes composantes de ce zonage reste ouverte. Le bilan est plus nuancé concernant les deux autres modèles de répartitions spatiales de la précarité sociale, et pose inévitablement la question de l'usage du principe du quartier prioritaire dans ces contextes.

2. Le quartier prioritaire : usages locaux d'un outil de la politique de la ville

La confrontation entre les contours des quartiers et la répartition spatiale de la précarité sociale à une échelle fine conduit donc à s'interroger sur les usages locaux qui sont faits du principe du quartier prioritaire dans les différents contextes – ce principe d'action apparaissant effectivement davantage approprié à certains contextes qu'à d'autres.

Cette question, simple dans sa formulation, se révèle particulièrement complexe à aborder. Elle nécessite tout d'abord de se pencher sur les définitions locales de la géographie prioritaires. Dans quelle mesure les différents statuts de quartiers prioritaires – ZUS, ZRU, ZFU, GPV, ORU et autres quartiers identifiés dans les contrats de ville – font-ils sens localement dans la mise en œuvre de la politique de la ville ? Correspondent-ils à une hiérarchie ou encore à une différence qualitative ?

2.1. Les définitions locales de la « géographie prioritaire »

Nous avons montré dans le chapitre 6 que les quartiers prioritaires en vigueur pour la période 2000-2005, qui correspond au temps de cette recherche, ont pu avoir été définis suivant des procédures différentes et, ce faisant, ne bénéficient pas du même statut. Rappelons que trois grandes « familles » de quartiers prioritaires peuvent coexister dans un même contrat de ville. Tout d'abord, les ZUS, fixées dans les décrets qui ont suivi la mise en œuvre du Pacte de Relance pour la ville en 1996, éventuellement qualifiées en zones de redynamisation urbaine ou zones franches urbaines – le statut de certaines ZRU ayant été requalifié en ZFU en 2004. Restent les quartiers identifiés, de manière plus ou moins précise, dans le cadre des contrats de ville signés en 2001, et enfin, les sites retenus comme grands projets de ville ou opérations de renouvellement urbain.

Ces trois « familles » de quartiers prioritaires se recoupent en partie. Les quartiers prioritaires des contrats de ville 2000-2006 intègrent les ZUS, sans s'y limiter. Les contours des GPV s'appliquent, dans bons nombres de cas, à des quartiers déjà classés en ZUS, en suivant des contours souvent plus larges. Mais ils peuvent aussi concerner une partie seulement d'un quartier ZUS, ou bien encore un quartier non classé ZUS. Enfin, ces différents types de quartiers sont tantôt gérés par la même équipe, tantôt par des équipes différentes.

On ne sera alors pas surpris que la géographie prioritaire qui émerge localement de cette diversité de statuts, éventuellement de périmètres et d'acteurs engagés, soit souvent peu lisible pour l'observateur extérieur. L'identification des combinaisons locales de ces trois composantes, associée à l'analyse du discours des professionnels rencontrés, et plus précisément des formulations utilisées lorsque le thème de la « géographie prioritaire » est abordé, permettent néanmoins d'identifier plusieurs formes d'articulation entre les différents types de quartiers prioritaires.

- ***Convergence des géographies prioritaires***

Dans la configuration la plus simple, l'ensemble des dispositifs s'applique sur un même territoire. On utilise la dénomination de chaque dispositif pour renvoyer à des thématiques et non à des territoires : par exemple, l'ORU désigne le volet urbain, notamment les opérations de démolition/reconstruction, la ZFU désigne les programmes de développement économique.

- ***Une géographie prioritaire déterminée par le GPV***

Dans deux communes, le périmètre du GPV intègre le zonage ZUS en le dépassant ; le GPV détermine alors la géographie prioritaire. Le mode d'intégration des deux dispositifs,

GPV et contrat de ville, semble bien fonctionner. Dans un cas, les deux dispositifs sont gérés sous la responsabilité d'une même personne : le dispositif GPV a, en quelques sorte, « absorbé » le contrat de ville, le directeur du GPV étant le responsable hiérarchique du chef de projet « contrat de ville ». Le fait que la géographie prioritaire du GPV ait supplanté celle des ZUS pourrait être une conséquence de cette organisation. En revanche, dans l'autre cas le contrat de ville est mis en œuvre par une équipe municipale tandis que le GPV est géré dans le cadre d'un GIP, ce qui n'empêche pas le responsable du contrat de ville de se référer au périmètre du GPV pour définir la géographie prioritaire.

Dans ces deux cas, les personnes rencontrées avouent ne pas bien connaître le contour des ZUS et ne jamais s'y référer : elles dénoncent même le principe d'un découpage infra-GPV qui « opposerait » des quartiers dont la seule hétérogénéité consiste en des déclinaisons qualitatives d'une précarité sociale, partout extrêmement forte. Notons cependant que cette remarque a été formulée alors même que la commune concernée ne comptait qu'une seule ZUS, confirmant en cela les dires du chef de projet qui affirme ne pas travailler dans le cadre de ces périmètres. La domination de la géographie prioritaire telle que définie par le GPV sur les ZUS peut tenir à plusieurs facteurs, parmi lesquels deux semblent essentiels. D'une part, le dispositif des ZUS est plus ancien que celui des GPV et surtout, les professionnels locaux n'ont pas participé à la sélection des ZUS, tandis qu'ils ont été au cœur du montage de dossier permettant à la commune de bénéficier du dispositif GPV. De ce fait, on comprend que ce dernier périmètre soit davantage investi par eux que celui des ZUS. D'autre part, les mesures associées au dispositif ZUS apparaissent de faible importance compte tenu de l'enveloppe budgétaire allouée au GPV. De ce fait, l'intérêt des ZUS est peu lisible, comme l'exprime très clairement un chef de projet :

« Le périmètre des ZUS, ou des ZRU, ne me dit pas grand chose. Qu'un territoire soit en GPV, en ZEP ou en REP, ça, ça a du sens. Parce que dans le cas des REP par exemple, dans tout le travail qu'on peut faire avec l'Education Nationale pour monter un PEL, cela signifie qu'il existe des coordinateurs de REP qui pourront être nos interlocuteurs, que des heures pourront être financées pour la concertation... cela signifie des moyens et des possibilités. »

- **Coexistence de deux géographies prioritaires**

Lorsque les géographies prioritaires définies par les différents dispositifs ne coïncident pas, elles peuvent néanmoins coexister. Aussi, par exemple, les chefs de projet de chaque commune du contrat de ville peuvent travailler dans le cadre de la géographie prioritaire du contrat de ville, tandis qu'un GIP gère le programme GPV. La discordance entre les deux zonages peut poser problème quand l'existence de deux équipes se calque sur un partage des

thématiques, le GIP assurant la maîtrise d'ouvrage du volet urbain, les chefs de projet communaux gérant le volet social. Un professionnel intervenant dans le cadre d'un GIP témoigne ainsi des effets de cette discordance :

« Tous les quartiers du GPV ne sont pas en ZUS et cela pose problème, car tous ne sont pas prioritaires du point de vue de l'Etat. Sur les sept quartiers en GPV, seul trois sont en ZUS. Certaines actions proposées par les bailleurs ou la mairie ne « passent pas », parce qu'elles ne sont pas en ZUS. Or l'enveloppe du GPV pour les associations est transférée au contrat de ville... »

- **Primauté de la « géographie prioritaire » locale celle définie par les labels nationaux**

Dans le cas le plus fréquent, c'est la géographie prioritaire définie à l'occasion du contrat de ville qui prime sur celle, plus restrictive, des ZUS, voire du GPV, quand sa gestion est intégrée dans celle du contrat de ville. Ni les chefs de projets rencontrés, ni l'Etat semble-t-il, ne font de différence entre les quartiers « uniquement » identifiés dans le contrat de ville, et ceux qui bénéficient du label ZUS. Nos interlocuteurs ont été très clairs sur ce point :

« Les ZUS n'ont pas une grande signification. On s'en tient aux quartiers du contrat de ville, et l'Etat ne s'oppose jamais à un financement parce que le quartier n'est pas classé ZUS – s'il est dans le contrat. »

Un autre chef de projet décrit ainsi ses territoires d'intervention :

« On ne réfléchit jamais aux périmètres de la ZUS. On réfléchit toujours sur les périmètres du contrat de ville. Je n'ai même pas le périmètre des ZUS en tête, ce n'est pas du tout notre périmètre de réflexion. (...) Le GPV, c'est surtout, je vais le dire assez radicalement, un moyen de financer des opérations d'aménagement. On a des quartiers qui ne sont pas en GPV, néanmoins on porte dessus le même regard, mis à part qu'il n'y a pas d'opération d'aménagement aussi lourdes. Mais le suivi, l'appui qu'on peut apporter aux populations, est exactement le même. »

Lorsque les dispositifs de la politique de la ville sont intégrés dans un projet d'aménagement de grande ampleur – c'est le cas notamment du projet Mantes-en-Yvelines qui s'appuie sur un établissement public d'aménagement – les sites prioritaires sont davantage définis, comme on pouvait s'y attendre, dans le cadre de ce projet qu'au moyen des différents labels, correspondant aux procédures multiples dont bénéficie le site.

- **Une géographie prioritaire non définie**

Dans certains cas enfin, les chefs de projet ne travaillent pas véritablement avec la notion de quartiers prioritaires, ou pas de façon systématique. Les opérations dites d'investissement, comprenant des interventions sur le bâti, sont certainement contraintes par les périmètres des GPV ou des ORU, mais la mise en œuvre du volet social du contrat de ville ne se cantonne pas aux limites des différents zonages. Cette approche concerne des communes dans lesquelles la géographie prioritaire reconnue par l'Etat couvre une part

importante de la commune, formant au total un ensemble peu lisible, composé de périmètres discontinus, se recoupant partiellement et correspondant aux différents dispositifs. Une telle approche témoigne d'une attitude pragmatique et d'un positionnement au sujet de la pertinence de la discrimination territoriale positive.

2.2. Usages du quartier prioritaire et répartitions spatiales de la précarité sociale

On rend compte des usages locaux du principe du quartier prioritaire, tels que restitués par nos entretiens, à la lumière de l'hypothèse selon laquelle la pertinence de ce principe d'action dépendrait de la morphologie socio-spatiale du territoire visé et de son environnement.

- ***Usage du principe du quartier prioritaire dans le modèle de « l'espace urbain divisé »***

La géographie prioritaire, quelle que soit sa définition locale, correspond bien à l'identification de la cible de la politique de la ville. Les actions entreprises peuvent parfois dépasser le cadre des quartiers, lorsque les partenaires de la politique de la ville travaillent dans des cadres d'action plus larges et, ce faisant, s'adressent également à la population résident en dehors des quartiers. Les dispositifs montés en partenariat avec l'Education nationale en offrent un bon exemple, comme l'est aussi l'objectif de mixité sociale, qui peut concerner non seulement les quartiers prioritaires mais également l'ensemble de la commune. Le contrat de ville de Champigny, par exemple, pose ainsi comme objectif de « *poser la question de la mixité urbaine et sociale à l'échelle du bassin d'habitat* », puis, à l'échelon de la commune cette fois, de « *favoriser un parcours résidentiel à l'échelle de la ville* ».

Les opérations de démolition/reconstruction peuvent également se déployer, dans leur second volet « reconstruction », sur des quartiers extérieurs aux zonages prioritaires, comme cela est illustré par le contrat de ville de Montereau-Fault-Yonne. Parce qu'il semble impossible d'envisager de reconstruire dans le quartier de Surville, l'implantation des nouveaux logements est envisagée à l'extérieur du quartier :

« En parallèle des démolitions, il est indispensable de reconstituer une partie du parc social démoli de manière à :

- répondre au besoin de diversification de l'habitat en répartissant mieux le logement social sur l'ensemble de l'agglomération (...)

Les partenaires s'accordent à considérer que ce serait actuellement une erreur de reconstruire immédiatement sur place en raison de la faiblesse de la demande et de la stigmatisation qui frappe actuellement le quartier.

Partant du constat que :

- la Ville Basse est attractive et a besoin d'une diversification de l'offre de logements locatifs ;

- les pavillons construits par l'Office à proximité de la Ville Haute, à l'extérieur du grand ensemble, sont très demandés, et ne subissent pas la dévalorisation qui frappe le grand ensemble,
il paraît souhaitable de construire de petits bâtiments ou des maisons de ville dans la Ville Basse et des pavillons sur les coteaux, dans une zone qui demeure valorisée. »
(Convention cadre pour le contrat de ville 2000-2006 de Montereau-Fault-Yonne, p. 8).

Ces opérations de démolitions/reconstructions sont complétées par des opérations de requalification urbaine appliquée au quartier de Surville lui-même. Cet exemple illustre bien les tensions qui sont sous-tendues dans ce genre d'opérations d'envergure. Les démolitions concernent les portions les plus dévalorisées du parc de logements, soit du fait de la dégradation et de l'obsolescence du bâti, soit du fait de leur disqualification sociale. Dans un autre département, un sous-préfet à la ville évoque ainsi un petit groupe d'immeubles :

« Malgré les rénovations, l'accessibilité et la proximité des emplois, le processus de concentration des plus pauvres et de stigmatisation est tel que seule une démolition peut casser l'engrenage. »

D'un autre côté les reconstructions – et c'est là leur vocation – sont d'une bien meilleure qualité que les logements détruits. Les populations concernées par les deux volets de l'opération sont donc rarement les mêmes. En conséquence, lorsque les nouveaux programmes d'habitation sont réalisés sur place, ils peuvent constituer un élément de mixité sociale, en fixant ou en attirant des habitants suffisamment solvables pour accéder aux nouveaux logements. Lorsqu'ils sont construits à l'extérieur du quartier prioritaire, la diversité introduite est toute relative puisqu'elle se limite à des segments parmi les plus valorisés du parc social ou de l'accession à la propriété aidée. Les termes du débat relatifs à ces questions peuvent être résumés dans la formule : « une politique de la ville pour les populations, ou pour les territoires ? ». S'agit-il de changer l'image et la composition sociologique des quartiers les plus disqualifiés ? ou bien de travailler à l'intégration des populations qui résident dans ces quartiers (LELEVRIER C., 2004) ? Les réponses à ces questions, qui recouvrent une dimension politique forte, ne peuvent certainement pas faire l'économie d'une réflexion sur le statut des grandes cités d'habitat social, considérées cette fois à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération francilienne.

- **Usage du principe du quartier prioritaire dans le modèle de la mosaïque socio-spatiale**

Dans les communes relevant du modèle de la mosaïque socio-spatiale, deux approches différentes de la géographie prioritaire coexistent. Dans la première, la géographie prioritaire est utilisée à la fois pour identifier les cibles de la politique de la ville et pour y concentrer l'action, y compris celle relevant du volet social de la politique de la ville. Cet usage est en

partie contrainte, comme le confirme un chef de projet notant la difficulté de soutenir des projets en dehors des quartiers prioritaires :

« Les limites ont une importance : on ne peut pas financer une association en dehors du périmètre. On a pu parfois démontrer que tel équipement servait aux populations des quartiers et le financement a été accepté – mais encore faut-il le montrer. »

Le principe du quartier prioritaire n'est pas remis en cause ; il est même légitimé par un certain pragmatisme :

« Les contrats de ville de la génération 1994 devaient être « de ville », mais rapidement l'Etat s'est rendu compte qu'il ne pouvait pas tout financer. Et du point de vue de la ville, quand il y avait trois quartiers, nous étions trois, maintenant qu'il y en a cinq, nous sommes toujours trois... Cela nous permet de cibler. »

Il peut aussi être justifié par la démarche même de développement social urbain (DSU) :

« Les actions se limitent à ces six quartiers : l'Etat ne serait pas d'accord pour financer un projet dans un quartier dont il n'a jamais entendu parlé, et moi non plus. Ce n'est pas à la politique de la ville de financer par exemple un projet d'association dans un quartier pavillonnaire qui va bien. Quelques actions s'appliquent à toute la commune, parce qu'elles visent des publics bien particuliers : je pense à une association qui travaille auprès des femmes maliennes ou à des actions d'insertion. C'est vrai qu'il existe des îlots de pauvreté en dehors des six quartiers, dans tel ou tel immeuble. Mais on ne peut pas intervenir à cette échelle, les actions relèvent soit d'une politique d'habitat, soit d'une politique sociale. Pour que la démarche DSU se justifie, il faut que les différentes problématiques se croisent. Néanmoins, l'équipe MOUS garde un œil sur l'ensemble des quartiers : nous réalisons un diagnostic qui porte sur tous les quartiers. D'ailleurs grâce à ce diagnostic, les élus ont pu prendre la mesure de la dualisation qui se renforce dans la commune. »

L'entrée territoriale de la politique de la ville se justifierait pour traiter les concentrations de précarité sociale à l'échelon d'un quartier, mais serait moins pertinente pour aborder leur environnement, aussi mélangé socialement soit-il.

Enfin, l'approche des quartiers prioritaires varie nécessairement selon les quartiers :

« Il faut prendre en compte et gérer les différences entre les profils des différents quartiers. Par exemple dans un des quartiers, il y a un tissu associatif très dense, donc très consommateur de financements – mais ce n'est pas un quartier qui concentre de gros problèmes. Donc, il faut soutenir ce tissu associatif, parce que c'est sûrement un rempart à la dégradation du quartier, mais il faut aussi garder des financements pour les autres, ou les choses peuvent être plus compliquées et où les actions sont davantage portées par les institutions et par la ville. »

Le fait d'adhérer au principe du quartier prioritaire n'exclut pas que les limites des zonages puissent être remise en cause – comme par exemple, dans le cas de quelques îlots qui séparent les deux ZUS des Grands Pêcheurs et de Montreau à Montreuil, qui auraient dû être inclus.

Dans une deuxième approche, la mise en œuvre de la politique de la ville s'affranchit largement du principe de quartier prioritaire. Ce choix peut être clairement exposé par le chef de projet :

« J'essaie de ne pas me contraindre dans une logique territoriale. On sait où l'on doit agir en priorité, en même temps on ne peut pas omettre un secteur par rapport à un autre. On sait où se trouvent les populations les plus précaires, principalement en ZUS, mais pas seulement [citation d'un immeuble en exemple]. L'Etat voit de très haut ce qui se passe localement, il a besoin de repères comme ça, de repères géographiques, c'est son label. L'Etat est plus à même de donner des subventions et d'apporter des aides de financement sur les territoires qu'il va juger prioritaires, des zones sensibles. En même temps, elles ont été établies en 1996, ça a pu évoluer dans les communes depuis. Mais ce n'est pas cette logique de zonages qui est suivie ici. Par exemple, la réhabilitation d'un centre social hors ZUS a été financée dans le cadre du CV. Les opérations de fonctionnement, qu'il s'agisse du soutien scolaire, de l'alphabétisation, des écrivains publics, des actions dans le domaine de la santé..., concernent tout le territoire, pas seulement les ZUS. »

Dans le cas de Bagnolet, la convention territoriale du contrat de ville mentionne explicitement cette orientation :

« La municipalité ne souhaite pas reconduire la logique des deux quartiers du contrat de ville actuel, transcrite dans le Pacte de Relance pour la Ville » (Convention territoriale 2000-2006 au titre de la politique de la ville. Ville de Bagnolet, p. 6).

Le diagnostic effectué à l'occasion de cette convention porte effectivement sur l'ensemble de la commune. Le rapport d'évaluation de ce contrat de ville souligne de son côté l'inadaptation du zonage ZUS au contexte communal, remettant en cause la légitimité du principe de discrimination territoriale positive, notamment parce que des bailleurs sociaux en dehors des périmètres n'ont pas pu bénéficier des mesures (VILLE DE BAGNOLET – ORGECO, 2000). Notons que ce cas de figure a été rencontré dans une commune de plus petite taille que les précédentes : ce qui renvoie à l'hypothèse selon laquelle les différences d'organisation des services municipaux qui en découlent peuvent jouer un rôle dans l'appréciation portée par les chefs de projet sur ce qui « relève » ou non de la politique de la ville.

- **Usage du principe du quartier prioritaire dans le modèle de la précarité massive et diffuse**

Il convient ici de différencier le cas des communes de faible superficie, dans lesquelles la géographie prioritaire correspond à un seul quartier qui couvre l'essentiel du territoire communal, du cas des communes plus vastes, qui comptent plusieurs quartiers prioritaires. Dans le premier cas, nos interlocuteurs avouent que la question de la légitimité du principe du quartier prioritaire se pose peu, soulignant à cette occasion la spécificité du territoire sur

lequel ils travaillent. Les opérations « lourdes » de renouvellement urbain sont concentrées dans le quartier prioritaire, tandis que le « contrat de ville », entendu ici comme le volet social de la politique de la ville, s'applique à l'ensemble du territoire communal. On retrouve cette approche dans la convention du GPV de Villeneuve-la-Garenne :

« La Commune a souhaité que le contrat de ville fasse porter ses efforts sur l'ensemble du territoire communal, compte tenu des caractéristiques homogènes de ce dernier » (Grand Projet de Ville de Villeneuve-la-Garenne, 2001, p.7)

Dans le deuxième cas, le recours au tracé de la géographie prioritaire est plus ambigu et la légitimité du quartier prioritaire ne va pas de soi :

« Ici, c'est 95% de la commune qui constitue les « quartiers prioritaires ». Les trois communes du contrat de ville forment un ensemble qui n'a rien à voir avec les deux ou trois « cités difficiles » d'une ville moyenne. La politique de la ville est fondée sur l'idée de rattrapage. Or ici, de quel rattrapage peut-il être question ? (...) Certains quartiers sont plus dynamiques que d'autres, mais en terme de difficultés, on ne peut pas établir de hiérarchie. La différence entre les quartiers inscrits au contrat de ville et les autres relève uniquement du bâti. Or, si voilà 15 ans, la population des pavillons n'était pas la même que celle des grands ensembles, aujourd'hui on ne peut plus véritablement faire de différence entre les deux. La fuite des classes moyennes a touché le pavillonnaire et aujourd'hui, ce sont des familles en difficultés qui en font l'acquisition. Il n'y a pas de classe moyenne. Il y a une petite part de classe populaire (des techniciens, des agents de maîtrise, des commerçants) qui sont d'ailleurs les élus et une grosse majorité de population en difficulté. »

Dans ce contexte d'une précarité massive et diffuse, la pertinence du quartier prioritaire pour identifier la cible de la politique de la ville se trouve remise en question. Le chef de projet rappelle ainsi que, dès les premiers dispositifs de la politique de la ville – le programme HVS en 1982 –, le maire avait souhaité faire classer l'ensemble du territoire communal comme prioritaire. La multiplication des quartiers prioritaires, puis la mise en place des contrats de ville à partir de 1994 ont permis d'élargir les périmètres susceptibles de bénéficier de la politique de la ville – au moins du volet social. Finalement, les limites des quartiers prioritaires semblent avoir peu de sens pour les chefs de projets. Le territoire communal fait l'objet d'un enchevêtrement de zonages, les différents types de quartiers prioritaires ne se chevauchant que partiellement. Ces zonages sont certainement contraignants pour les opérations de rénovations urbaines ou pour les opérations de développement économiques qui s'appuient sur des exonérations fiscales. Mais globalement, plus que des cadres d'action, ils correspondent surtout à des enveloppes budgétaires que les équipes s'efforcent de réunir dans un projet d'ensemble cohérent. Un chef de projet constate ainsi :

« L'Etat nous a expliqué : chaque dispositif a son robinet... On a donc un territoire quadrillé, une population segmentée... Ca fait une sacrée gymnastique, entre la stratégie globale et tous ces dispositifs ! »

Si le principe du territoire prioritaire est remis en question, les chefs de projet restent majoritairement attachés à l'entrée territoriale pour mettre en œuvre la politique de la ville, soulignant toutefois qu'elle peut être à géométrie variable selon les projets.

2.3. Le point de vue des représentants de l'Etat sur le principe du quartier prioritaire

Concernant les objectifs et les résultats de la politique de la ville, les discours des sous-préfets à la ville rencontrés sont loin d'être uniformes. En revanche tous s'accordent à voir dans le principe d'une géographie prioritaire un moyen de concentrer l'action de l'Etat sur des territoires reconnus en grande difficulté d'une part, et comme un moyen de contenir cette action d'autre part. Le zonage serait ainsi le moyen d'une politique d'exception. Certains sous-préfets insistent également sur le fait que cette géographie prioritaire doit servir à orienter l'action de l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat, et non seulement les crédits spécifiques de la politique de la ville. Pourtant, un tel fonctionnement ne semble pas aller de soi. L'un d'entre eux soulignant des « effets d'éviction » des quartiers prioritaires, qui du coup deviennent moins prioritaires parce qu'ils bénéficient de la politique de la ville aux yeux des services déconcentrés de l'Etat eux-mêmes. Il souligne également l'ambiguïté du positionnement des municipalités quant à cette intervention sélective de l'Etat :

« Les élus ne voient pas forcément d'un très bon œil l'action de l'Etat dans ces quartiers. Ils souhaiteraient davantage des interventions sur d'autres quartiers, comme le centre-ville par exemple, en argumentant que « si rien n'est fait, dans 15 ans la situation sera la même que dans les quartiers. »

Cette remarque est à replacer dans le contexte spécifique d'un département dans lequel, pour bon nombre de communes, la précarité est une réalité qui marque l'ensemble du territoire communal, bien qu'à des degrés divers.

La pertinence de l'entrée territoriale peut, selon les quartiers, tenir aux objectifs mêmes de la politique de la ville :

« Il est nécessaire de viser des territoires, étant donné que l'objectif principal de la politique de la ville c'est la mixité sociale. Ce qu'on ne peut pas obtenir en touchant des publics. »

Cette approche, qui sous-tend la primauté des actions sur le bâti, n'est pas partagée par l'ensemble des représentants de l'Etat. L'un d'entre eux souligne à l'inverse et non sans humour, l'importance de l'accompagnement social des populations :

« Ca fait rire les gens quand je dis que je finance des ateliers coutures... mais l'objectif, c'est que les femmes sortent de chez elles. De là, on peut les orienter vers des ateliers d'alphabétisation, et aller plus loin. »

Le principe d'une entrée territoriale sélective est aussi perçu comme le fondement même de la politique de la ville :

« C'est par l'entrée territoriale que je définirai la politique de la ville. Car elle est bien difficile à définir : elle touche à la rénovation urbaine, au soutien de la vie associative et culturelle... Finalement, le critère c'est l'entrée territoriale : la politique de la ville intervient dans tous les domaines, sur critère territorial. »

Les sous-préfets portent parfois un regard critique sur la « géographie prioritaire » définie par les ZUS, évoquant alors sa dimension politique qui a conduit certains maires à refuser le dispositif, l'ancienneté du zonage ou encore, la rigidité des périmètres. Ils s'accordent toutefois pour souligner la difficulté qu'il peut y avoir à « rouvrir » la liste des ZUS : une telle opération comporterait inévitablement le risque d'une augmentation du nombre de territoires prioritaires – et donc d'une dilution de l'action.

Certains se réfèrent davantage à la géographie prioritaire définie par les ZUS, d'autres à celle retenue dans le cadre des contrats de ville. Au total, il n'apparaît pas de contradictions majeures entre le discours des représentants de l'Etat et celui des chefs de projets locaux. Le décalage entre une attention centrée sur la géographie prioritaire d'un côté, et certaines pratiques locales dans lesquelles les interventions menées au titre de la politique de la ville s'en affranchissent de l'autre, peuvent aller dans le sens d'une certaine souplesse dans les négociations. Un sous-préfet reconnaît ainsi :

« Effectivement, il est possible de contourner les ZUS, cela n'est pas gênant si ça reste pragmatique. Cela ne remet pas en cause l'entrée territoriale ».

*

*

*

Le profil dominant des « zones urbaines sensibles », attendu, est celui de quartiers d'habitat social, au niveau de concentration de précarité élevé. Cette dernière caractéristique s'est accentuée au cours des années 1990, plus rapidement que dans leur environnement. Suivant les contrats de ville, ce schéma général est tantôt renforcé, certains quartiers prioritaires semblant se dégrader tandis que le niveau de précarité de leur environnement se stabilise, tantôt plus nuancé, soit que les quartiers prioritaires n'ont pas suivi une trajectoire plus défavorable que celle de leur environnement (toutes choses égales quant au niveau de

précarité de départ), soit que les quartiers prioritaires et leur environnement évoluent ensemble dans le sens d'une dégradation.

Les contours des quartiers prioritaires cernent assez bien les poches de précarité les plus massives, d'autant plus qu'on élargit la liste des ZUS à l'ensemble des quartiers prioritaires retenus dans les contrats de ville. On a effectivement mis en évidence l'existence d'une « géographie prioritaire » locale, qui ne se limite pas au zonage ZUS, partagée entre les acteurs locaux et les représentants de l'Etat. Au-delà de ce « décalage » entre l'affichage national de la politique de la ville, et sa mise en œuvre locale, le principe du quartier prioritaire est parfois remis en cause ; on lui reproche alors de négliger les formes de précarité diffuses dans l'espace. Mais d'une manière générale, ce principe constitue non seulement un outil de négociation de financement entre les communes et l'Etat, mais aussi un cadre d'action qui permet de concentrer les moyens sur certains quartiers particulièrement défavorisés, et de mettre en œuvre des méthodes d'action spécifiques, relevant de la démarche du « développement social urbain ».

Conclusion de la quatrième partie

La « ville » de la politique de la ville est celle des contextes locaux les plus marqués par la précarité sociale, tels qu'on peut les identifier non seulement à l'échelon des quartiers mais aussi à l'échelon des communes. La procédure des contrats de ville est ainsi apparue comme un « premier niveau » de discrimination territoriale positive, dans la mesure où les communes les plus épargnées par la concentration de la précarité sociale en sont restées très largement à l'écart. En outre, l'affichage de l'intercommunalité des contrats de ville ne s'est pas véritablement retrouvé dans la réalité de la mise en œuvre de la politique de la ville, qui reste, localement, une politique municipale. On ne voit ici qu'un demi-échec des contrats de ville signés pour la période 2000-2006, dans la mesure où, d'une manière générale, les territoires sur lesquels ils s'appliquent limitent très fortement les possibilités de solidarité urbaine. Dans le contexte métropolitain francilien, on ne saurait effectivement concevoir une solidarité urbaine à l'échelon de quelques communes contiguës seulement. Le changement d'échelle de la mise en œuvre de la politique de la ville, à l'origine de la procédure du contrat de ville, semble donc s'être restreint au passage de l'échelon du quartier à l'échelon communal, notamment *via* l'intégration des équipes en charge de la politique de la ville dans les services municipaux. Enfin, il est apparu que les quartiers prioritaires de la politique de la ville ne se limitaient pas à la seule liste des « zones urbaines sensibles ». Plus qu'une distorsion, on voit là une adaptation entre la nécessité pour l'Etat de disposer d'un outil d'affichage et d'évaluation, et les réalités complexes des contextes locaux.

CONCLUSION GENERALE

L'interrogation placée à l'origine de cette recherche portait sur le fonctionnement de la complexité territoriale des politiques de lutte contre la précarité sociale. Elle nous a conduit à centrer l'observation sur les relations entre *précarité sociale*, *territoire* et *action publique*. Au caractère multiforme de la *précarité sociale* lorsqu'elle caractérise des individus, a fait écho la diversité des formes de son inscription spatiale, différenciant l'espace urbain tant par les niveaux de concentration des situations individuelles de précarité que par les composantes sociales de ces dernières. Ces deux dimensions, individuelle et spatiale, de la précarité sociale concernent à des titres différents les deux politiques publiques étudiées. L'*action sociale départementale*, mise en œuvre principalement selon une entrée individuelle, vise explicitement la première dimension. On a souligné les hésitations de la *politique de la ville* entre l'objectif de réduction des niveaux de concentration de précarité sociale et celui de l'action envers les populations précaires elles-mêmes. Dans ces politiques, le *territoire* est apparu sous diverses facettes, tantôt cadre d'action, défini au moyen d'un maillage ; tantôt espace de compétence, qu'il s'agit de maîtriser ; tantôt agglomération urbaine traversée par des différenciations sociales, qui définissent à différents échelons les contextes singuliers dans lesquels sont vécues les expériences de précarité sociale et sont mises en œuvre les politiques publiques. Enfin, l'analyse de la genèse, des fonctions et des usages liés aux mailles des deux politiques publiques, est apparue comme un angle d'observation privilégié des principes d'action propres à chacune, de la dialectique entre orientations générales et déclinaisons – ou appréciations – locales et enfin, des relations entre acteurs, tant verticales (hiérarchiques) qu'horizontales (partenariat). Au total, les apports de cette recherche relativement aux relations entre ces objets d'études, que sont la précarité sociale, le territoire et l'action publique, peuvent être remise en perspective selon trois points de vue.

Formes spatiales de la précarité sociale et territorialisation des politiques

L'analyse de la répartition spatiale des disparités de revenus des ménages a permis de retrouver des formes connues de la division sociale de l'espace francilien. On retient la compacité des secteurs de richesse et de pauvreté, leur relative homogénéité sociale – plus

forte pour les premiers que pour les seconds – ces caractéristiques se renforçant avec le temps. La définition de contextes communaux de la précarité sociale a bien complété ce niveau de lecture du territoire francilien. Elle a mis en évidence non seulement les différentiels de niveau de concentration de la précarité sociale qui traversent l'agglomération, mais aussi plusieurs types de combinaisons de formes de précarité sociale, qui se répartissent dans l'espace régional de manière très ordonnée. Observée à l'échelon communal, la précarité sociale ne revêt pas le même visage dans les communes populaires de l'ancienne ceinture rouge, dans les centres urbains périphériques ou encore dans les communes urbaines au développement récent.

La force des divisions sociales de l'espace et l'existence de poches de précarité à plusieurs échelons, plaident chacune en faveur de politiques publiques qui prennent acte de cette réalité, en déclinant les orientations générales suivant les ressources ou les handicaps locaux, et en contrecarrant les concentrations de pauvreté par des politiques publiques d'exception, appliquées aux territoires les plus défavorisés. On retrouve ici des objectifs et des principes d'action de la politique de la ville.

Un autre objectif est de réduire les inégalités socio-spatiales, notamment en définissant des périmètres de solidarité à l'intérieur desquels une redistribution de la richesse et de la pauvreté pourrait s'opérer. On retrouve ici certains éléments de définition des contrats de ville et, d'une manière générale, des arguments en faveur de l'intercommunalité lorsqu'elle est conçue comme un outil d'aménagement du territoire. Or, en Ile-de-France, un tel projet est doublement mis à mal. D'une part, la taille modeste des périmètres des contrats de ville, tout autant que celle des groupements intercommunaux et, d'autre part, les formes de la division sociale de l'espace francilien, n'autorisent qu'exceptionnellement la réunion de communes au profil social hétérogène. Cela ne signifie pas que l'intercommunalité soit sans intérêt en Ile-de-France ; mais il semble difficile de s'appuyer sur les périmètres intercommunaux actuels pour concevoir une politique qui aurait pour objectif de réduire les disparités socio-spatiales.

Enfin, pour exacerbées qu'elles soient, les divisions sociales de l'espace ne doivent pas masquer l'existence d'une précarité sociale diffuse spatialement, qui a bien été mise en évidence à travers l'observation de la répartition des ménages les plus pauvres entre les communes franciliennes. Seules des politiques publiques appliquées à l'ensemble du

territoire, telle l'action sociale départementale, apparaissent en mesure de répondre à cette facette de la précarité.

Enjeux de la territorialisation de l'action sociale et de la politique de la ville

Les modalités suivant lesquelles l'action sociale départementale et la politique de la ville s'appliquent sur le territoire ne recouvrent pas les mêmes enjeux. Dans le premier cas, l'action publique est mise en œuvre sur l'ensemble du territoire, quels que soient le découpage et l'organisation finalement adoptés ; dans le deuxième cas au contraire, de la définition des cadres territoriaux d'action procède également la sélection des lieux bénéficiant de l'action publique.

Pour les conseils généraux, les découpages des départements en « circonscriptions d'action sociale » constituent, en premier lieu, un *outil de gestion* des moyens dont ils disposent pour mettre en œuvre une de leurs compétences principales. Cette fonction gestionnaire du maillage et de l'organisation des services qui lui est associée ne saurait être négligée, au regard de la montée en puissance de la précarité sociale, à laquelle les conseils généraux doivent faire face. On a montré que le découpage en « circonscriptions d'action sociale » revêt également une dimension politique, plus ou moins investie selon les départements. A travers ce maillage, c'est l'ancrage des services du conseil général sur le territoire départemental qui est en jeu et partant, sa visibilité. Cette dimension est encore ravivée par le rôle de « chef de file » de l'action sociale, conféré aux départements par les récentes lois de décentralisation.

La *dimension politique* du maillage transparaît bien à travers l'observation des choix de découpages effectués par les départements de la grande couronne, où des tensions sont apparues entre l'influence exercée par le maillage cantonal et la montée en puissance des dynamiques intercommunales. Enregistrer ces dernières dans les découpages territoriaux du conseil général ouvre de nouvelles perspectives en terme de partenariat, mais comporte également le risque de renforcer un échelon d'action souvent mis en concurrence avec l'échelon départemental et partant, de fragiliser ce dernier. Cette dimension politique laisse peu de place aux rugosités de la géographie de la précarité sociale, sauf quand elle conduit au choix de s'affranchir des maillages politiques existants. C'est l'option retenue par le conseil général des Yvelines, qui a élaboré un maillage indépendant du tracé des cantons et des

intercommunalités et qui a fait le choix de cerner, au plus près, les poches de précarité sociale qui émaillent ce département.

La question du tracé des « circonscriptions » se pose différemment dans les départements de la petite couronne, où les possibilités de découpage sont réduites en raison des poids démographiques élevés des communes. Ce faisant, cette question revêt moins d'enjeux que dans les départements de la grande couronne. La dimension politique du maillage s'exprime éventuellement à travers la proximité avec le maillage communal, lorsque le choix est fait d'assurer aux élus municipaux, autant que possible, la garantie de bénéficier chacun de « leur » circonscription.

A l'intérieur des « circonscriptions », les modes d'organisation locaux de l'action sociale départementale relèvent incontestablement de considérations pratiques et de choix de gestion, dans lesquels les formes locales de la répartition géographique des populations en situation de précarité peuvent être uniquement considérées sous l'angle de la répartition de la charge de travail. Mais les orientations en faveur de la « sectorisation » ou de la « déssectorisation », la multiplication ou non des lieux d'accueil des « usagers », peut également intégrer des choix assumés en matière d'action sociale, permettant notamment d'encourager à la fois une approche collective des populations et le travail en partenariat. Pourtant, pour capitale qu'elle puisse apparaître, cette dimension de la territorialisation de l'action sociale demeure très inégalement investie par les conseils généraux. On est tenté de voir là l'expression d'une tension résidant dans la définition des objectifs même de l'action sociale, entre gestion des (trop) nombreux dispositifs et mise en œuvre d'une action sociale plus novatrice.

Une première question qui se pose au sujet des découpages de la politique de la ville a concerné l'adéquation entre les territoires concernés par cette politique et ceux que l'on a identifiés comme étant les plus marqués par la précarité sociale. Dans les dix territoires étudiés, il est apparu que les « zones urbaines sensibles » (ZUS) correspondent bien aux quartiers concentrant la précarité sociale qui se sont développés dans les tissus urbains les plus divisés. Dans des contextes plus hétérogènes, ce zonage cerne assez bien les quartiers défavorisés les plus compacts, posant néanmoins la question du statut des poches de précarité dispersées dans le reste du territoire du contrat de ville. Ce point fait l'objet de lectures contrastées, qui traduisent autant de positionnements différents relativement aux principes d'action de la politique de la ville. On a montré comment l'existence de « micro-concentrations » de précarité, en dehors des quartiers prioritaires, peut soit alimenter

un argumentaire à l'encontre des politiques de discrimination territoriale positive, soit ne pas les remettre en cause, leur taille trop modeste paraissant incompatible avec la mise en œuvre d'une entrée territoriale propre à la politique de la ville. Enfin, l'application du principe du quartier prioritaire sur des territoires marqués par une précarité massive et diffuse interroge les fondements même de ce principe. Dans ces contextes, la sélection des quartiers prioritaires est toujours difficile à justifier, tandis que la multiplication des périmètres présente le risque d'une dilution des moyens.

Quoi qu'il en soit, l'adéquation des zonages prioritaires à la division sociale de l'espace ne garantit pas l'efficacité du dispositif. Cette efficacité implique, entre autres, que les acteurs locaux s'approprient les cadres d'action ainsi définis, ce qui n'est pas toujours le cas des « zones urbaines sensibles ». Les acteurs locaux les considèrent souvent comme des zonages imposés, sans négociations. Ils se réfèrent davantage aux quartiers « du contrat de ville », intégrant les ZUS mais aussi d'autres périmètres. On a montré que la liste nationale des ZUS, outil d'affichage et d'évaluation de la politique de la ville, masque une géographie prioritaire locale, plus large, partagée entre les chefs de projet et les représentants locaux de l'Etat.

L'étude des formes, des fonctions et des usages de la territorialisation de la politique de la ville au moyen des contrats de ville a donné lieu à des résultats moins attendus. On a mis en évidence que la géographie des contrats de ville, qui concerne essentiellement les communes les plus marquées par la précarité sociale, correspondait davantage à une « géographie prioritaire » qu'à des périmètres de solidarité urbaine. En outre, en règle générale, l'intercommunalité des contrats de ville affichée au moment de la signature, ne s'est véritablement incarnée, ni dans la conception de projets de développement urbain, ni dans la conduite des dispositifs. Localement, la politique de la ville reste, avant tout, une politique municipale. Le décalage entre les périmètres contractuels de la politique de la ville, et ceux correspondant aux intercommunalités qui se sont finalement institutionnalisées, constitue certainement un premier élément d'explication. L'attachement que manifestent les élus municipaux à l'égard d'une politique qui revêt de forts enjeux, à la fois financiers et électoraux, en est un autre. Plus généralement, dans le contexte francilien où l'échelon intercommunal correspond, en l'état des choses, à un morceau souvent assez restreint d'agglomération et non à l'agglomération entière, c'est la nature même du projet de politique de la ville à un échelon intercommunal qui reste à définir.

Au total, localement, la notion de « contrat de ville » ne renvoie pas à la dimension territoriale à laquelle on aurait pu s'attendre. En forçant un peu le trait et d'une manière générale, on pourrait dire que le contrat de ville renvoie au volet social de la politique de la ville – par opposition à son volet « urbain », qui bénéficie de filières de financement différentes – conduit par une équipe municipale, en direction d'une sélection de quartiers.

Pluralité des découpages et coordination de l'action

S'est posée enfin la question du sens et des effets de la pluralité des maillages dans la mise en œuvre de l'action publique contre la précarité.

L'harmonisation des cadres territoriaux d'action constitue incontestablement un moyen d'organiser la coopération entre travailleurs sociaux, comme on a pu l'observer à travers l'exemple des différents services des conseils généraux. En ce sens, les maillages élaborés par différentes institutions, suivant des principes de découpage proches – suivant une logique démographique par exemple – gagneraient certainement à être harmonisés. En grande couronne, les territoires nés des dynamiques intercommunales pourraient constituer des dénominateurs communs aux différents découpages. De plus, tout autant qu'un *moyen*, l'harmonisation des découpages fonctionnerait comme un *signe* de la volonté des institutions de coordonner leurs actions – comme l'a été pour les conseils généraux, la définition d'une maille unique de mise en œuvre de leurs différentes compétences sociales et médico-sociales, autant moyen qu'expression du décroisement des services.

L'ensemble de notre recherche nous a cependant conduit à ne pas considérer l'harmonisation des découpages comme moyen ou expression unique d'une action publique coordonnée. Les exemples de l'action sociale départementale et de la politique de la ville montrent très bien que les logiques propres à certains découpages sont telles, que les mailles ne peuvent se confondre. Ainsi, en petite couronne, le poids démographique élevé des communes conduit à la formation de « circonscription d'action sociale » mono-communale, tandis que la politique de la ville cherche à s'appuyer sur des périmètres intercommunaux.

De plus, l'exemple de ces deux politiques démontre que la discordance des mailles d'action n'est pas, loin s'en faut, le seul obstacle aux partenariats. Dans la proche couronne en particulier, les cadres territoriaux de l'action sociale et de la politique de la ville convergent vers un dénominateur commun, celui de la commune. A cet échelon, se noue l'essentiel des partenariats locaux des travailleurs sociaux du conseil général et se conduit également la

politique de la ville. Dans ce cas, ce n'est assurément pas le tracé des mailles qui pourrait constituer un obstacle au partenariat. Pourtant, les rencontres entre action sociale et politique de la ville restent très inégalement pratiquées suivant les lieux. Les difficultés à travailler ensemble relèvent, localement, des difficultés de compréhension des méthodes d'action et des objectifs de deux corps professionnels différents, dont l'un, celui de la politique de la ville, s'est construit en partie sur la remise en cause de l'autre, celui des professions canoniques du travail social. Du reste, l'investissement des conseils généraux dans la politique de la ville est souvent peu lisible par les équipes des deux bords, à plus forte raison s'il passe par une participation financière plutôt que par une mobilisation des agents sur le terrain.

C'est pourtant dans une articulation mutuelle que tant l'action sociale que la politique de la ville, pourraient dépasser leurs limites propres. Pour l'action sociale, une entrée individuelle peut s'apparenter à une impasse lorsque les différents dispositifs existants ne permettent pas d'apporter de réponses satisfaisantes, notamment aux problèmes d'emploi ou de logement. Pour la politique de la ville, l'entrée territoriale présente le risque d'occulter les situations individuelles, derrière la recherche d'une valorisation appréciée à l'échelle du quartier. Une telle articulation nécessite, pour chaque institution, non seulement de redéfinir ses propres objectifs, mais également de reconnaître et partager, au moins pour une part, ceux des partenaires. C'est moins dans la maille territoriale que dans ce projet, nécessairement porté par un volontarisme politique, que résiderait le référentiel commun permettant aux agents de terrain de coordonner leurs actions. Affaire à suivre, serait-on tentée d'écrire, en attendant de découvrir les nouvelles formes que va prendre la contractualisation de la politique de la ville à l'échéance des contrats de ville actuels, signés pour la période 2000-2006, et aux vues des transformations des logiques de découpages des conseils généraux que l'on a pu observer ou pressentir au cours de cette recherche.

ANNEXES

Annexe 1 — Liste des personnes rencontrées au cours des entretiens

Annexe 2 — Grilles d'entretien

Annexe 3 — Présentation des dix territoires d'étude

Annexe 4 — Dictionnaire des variables

Annexe 5 — Positions professionnelles déclarées et Positions socio-professionnelles

Annexe 6 — Mémoires des conseils généraux

Annexe 7 — Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006

Annexe 8 — Les EPCI en Ile-de-France en 2000

Annexe 9 — Les EPCI en Ile-de-France en 2005

Annexe 10 — Les cantons du département de la Seine-Saint-Denis

Annexe 1

Liste des personnes rencontrées au cours des entretiens

Action sociale départementale

- **Responsables de « circonscription d'action sociale »**

Madame CHARDES, responsable de la circonscription d'action sociale de Villeneuve-la-Garenne, le 21 juillet 2003 à Villeneuve-la-Garenne.

Madame RAVAIN, responsable de la circonscription d'action sociale d'Asnières et de Bois-Colombes, et ses deux adjointes, le mercredi 2 juillet 2003 à Asnières

Madame JULIEN, responsable de la circonscription d'action sociale de La Courneuve, le 7 juillet 2003 à La Courneuve.

Madame MAGNIER, responsable de la circonscription d'action sociale d'Aulnay-sous-Bois le jeudi 24 avril 2003 à Aulnay-sous-Bois.

Madame RIGAULT, responsable de la circonscription d'action sociale de Sevran, le 27 avril 2004 à Sevran.

Madame CIMENTI, responsable de la circonscription d'action sociale, le 17 mars 2003 à Montreuil.

Madame DUGAST, directrice des solidarités et de l'action sociale à Bagnolet (service municipal), le vendredi 7 mars 2003 à Bagnolet ; complété par un entretien 1^{er} juillet 2005 à Paris.

Monsieur Richard SAMUEL, responsable de la circonscription d'action sanitaire et sociale de Champigny-centre, le lundi 17 mars 2003 à Champigny-sur-Marne.

Madame FAURIE, responsable de la circonscription d'action sanitaire et sociale de Vitry, le mardi 1 juillet 2003 à Vitry, complété par un entretien téléphonique le 20 décembre 2004.

Madame PHAN, responsable de la maison des solidarités de Brunoy, le 1 juillet 2003 à Brunoy, complété par un entretien téléphonique le 11 janvier 2005.

Madame MEBROUCK, responsable de l'espace territorial de Trappes, le lundi 24 mars 2003 à Trappes.

Madame ARANGUREN, responsable de l'espace territorial d'Elancourt – puis de Versailles Ouest –, le 8 août 2003 à Elancourt, complété par un entretien le 28 janvier 2005.

Madame LE GRATIET, responsable de l'espace territorial de Mantes-la-Jolie, le 6 août 2003 à Mantes, complété par un entretien téléphonique le 3 janvier 2005.

- **Direction du conseil général**

Madame DURAND, directrice adjointe de la direction développement social insertion, conseil général des Hauts-de-Seine, le 30 mars 2005 à Nanterre.

Madame GOYAU, directrice du service social départemental, conseil général de la Seine-Saint-Denis, le 15 avril 2004 à Bobigny.

Monsieur THIERY, directeur de l'action sociale départemental, conseil général du Val-de-Marne, le 5 mai 2004 à Créteil, complété par un entretien téléphonique le 22 décembre 2004.

Madame BIALKA, directeur général adjointe solidarités et famille, conseil général de l'Essonne, le 27 mai 2004 à Evry.

Madame DUBES, directeur général adjointe solidarités, conseil général de l'Essonne, le 28 janvier 2005 à Evry.

Madame DESVALOIS, directeur-adjoint de l'action sociale, conseil général des Yvelines, le 28 avril 2004 à Versailles

Madame FESSEMAZ, sous-directeur chargée des unités d'action sociale, conseil général de la Seine-et-Marne, le 9 avril 2004 à Melun, complété par un entretien téléphonique le 20 décembre 2004.

Politique de la ville

- « **Chefs de projets** »

Madame LEFEBVRE, directrice du GPV de Gennevilliers, le 7 août 2003 à Gennevilliers.

Madame Joëlle BONEU-MERCKAERT, directrice du GPV de Villeneuve-la-Garenne, le 17 juillet à Villeneuve-la-Garenne.

Madame GIMENEZ, directrice générale adjointe chargée des démarches quartiers et chef de projet politique de la Ville, le 15 juillet à Saint-Denis.

Monsieur ZYWIECKI, rédacteur au GPV d'Aulnay-sous-Bois/Sevran, le 26 juin 2003 à Aulnay-sous-Bois.

Madame PAYAN, directrice de la mission DSU de Montreuil, le 30 juillet 2003 à Montreuil.

Monsieur JACQUOT, chef de projet du contrat de ville à Bagnolet, le 7 mars 2003 à la mairie de Bagnolet, complété par un entretien téléphonique le 30 août 2005.

Madame MOLLY, directrice adjointe de la politique de la ville à Champigny-sur-Marne, le 12 mars 2003, à Champigny-sur-Marne.

Monsieur HELLIO, directeur général adjoint des services à la mairie de Vitry-sur-Seine, le 3 juillet 2003 à Vitry-sur-Seine.

Madame MESSIER, responsable de la MOUS à Vitry-sur-Seine, le 14 octobre 2003 à Vitry-sur-Seine.

Monsieur KENNOUCHE, chef de projet politique de la ville du Val d'Yerres (communauté d'agglomération), le 8 juillet à Brunoy.

Monsieur ARQUIE, politique de la ville à Trappes, le 6 août 2003, complété par un entretien téléphonique avec Monsieur VULFRANC, politique de la ville à Trappes, le 30 août 2005.

Monsieur POIDEVIN, directeur général de l'EPAMSA (Mantes-la-Jolie), le 27 juin 2003 à Paris.

Madame METAIS, chargée de mission développement social au GIP de Montereau-fault-Yonne, le lundi 7 avril 2003 à Montereau-fault-Yonne.

- **Sous-préfet ville**

Monsieur CLAVREUL, sous-préfet ville des Hauts de Seine, le 16 avril 2004 à Nanterre.

Monsieur SETBON, sous-préfet chargé de mission pour la ville de la Seine-Saint-Denis, le 25 mai 2004 à Bobigny.

Monsieur CORTES, sous-préfet ville du Val-de-Marne, le 5 avril 2004 à Créteil.

Monsieur GRAUVOGEL, sous-préfet ville de l'Essonne, le mercredi 26 avril 2004 à Evry.

Monsieur FOMBARON, sous-préfet ville des Yvelines, le mercredi 27 mai 2004 à Versailles.

Monsieur DAGUIN, sous-préfet chargé de mission pour la ville de la Seine-et-Marne, le lundi 19 avril 2004 à Melun.

Autres

Monsieur GAUDRON, Maire d'Aulnay-sous-Bois, le 18 mars 2003 à Aulnay-sous-Bois.

Monsieur DARE, adjoint de Montreuil, le 19 mars 2003 à Montreuil.

Madame GRATZ, assistante sociale dans la maison des solidarités de Brétigny-sur-Orge (91), et deux de ses collègues, le 21 mars 2005 à Brétigny-sur-Orge.

Madame LEDON, chef de projet politique de la ville à Garges-lès-Gonesse, le lundi 16 juin 2003 à Garges-lès-Gonesse.

Monsieur ROBERT, stagiaire au conseil général de l'Essonne, entretien téléphonique le 28 décembre 2004.

Madame MADELIN, directrice du centre de ressources Profession Banlieue, le mardi 9 septembre 2003 à Saint-Denis.

Annexe 2

Grille d'entretien

Grille d'entretien avec les responsables de circonscription d'action sociale

Commencer par vos missions, la mise en œuvre de l'action sociale dans la circonscription, pour aborder ensuite la question des découpages du territoire.

- Quelles sont les missions de votre service ?

- A quel type de populations / de problématiques avez-vous à faire ?

Les découpages

- Connaissez-vous la logique du découpage en circonscription dans le département ?

- Comment est organisé le travail social dans votre circonscription ? (*sectorisation, points d'accueil unique ou multiple, statut de ces points d'accueil...*)

- ⇒ selon quelle logique sont découpés les secteurs ?
- ⇒ la question de l'accessibilité des points d'accueil
- ⇒ évolutions de cette organisation (*redécoupage, création d'antennes supplémentaires...*)

- La circonscription est-elle sous la direction du Conseil Général ou de la mairie ?

- ⇒ pourquoi, avantages et inconvénients...
- ⇒ rapports avec le département si municipal, et inversement.

- Quel est votre interlocuteur à la mairie ? au Conseil Général ?

Les collaborateurs

- Qui sont vos principaux collaborateurs ?

- ⇒ collaboration avec la politique de la ville, le CCAS (*sur quels champs / projets*)
- ⇒ qu'est-ce qui est / serait intéressant dans une collaboration avec la politique de la ville ?
- ⇒ la question du partage des compétences

- Et au niveau des assistantes sociales, avec qui collaborent-elles ?

- Quelles sont les conditions de la réussite d'un travail en partenariat ? (*une affaire de personnes / de territoire*)

Les différents maillages

- Est-ce que vous rencontrez des problèmes liés aux découpages du territoire ? (*le votre, ou ceux de vos collaborateurs*)

- Est-ce que vous avez des collaborateurs qui travaillent sur des découpages différents de celui de la circonscription ? est-ce que ça vous pose problème ? (*bien identifier si les difficultés concernent les professionnels ou la population*)

- ⇒ si oui, sur quelle base pourrait-on harmoniser les découpages ?

La prise en compte des répartitions spatiales des populations :

- Une commune « lourde » socialement : est-ce que cela induit des façons particulières de travailler ? des moyens supplémentaires ?

- Et le fait que les populations en difficultés soient concentrées spatialement ?
- Est-ce que vous mettez en oeuvre des actions spécifiques dans certains quartiers ? (*si oui, comment ça s'est mis en place*)

Questions / thèmes de relance :

- Quelles sont les principales évolutions qui ont affecté les métiers des travailleurs sociaux ?
- Actions collectives : sur quelles bases sont-elles mises en œuvre ? (un quartier, un secteur d'AS...)
- Quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez ?
- Est-ce que la notion de territorialisation signifie quelque chose pour vous ?
- La question de l'intercommunalité.

Si contractualisation récente : Pourquoi s'engager dans une procédure politique de la ville ?

Si au contraire ancienne : Comment les actions ont-elles évoluées ?

- Comment s'articulent les différent cadres contractuels ? (*C'est la même convention qui fait l'objet des différents contrats ? ou bien un projet, visant un territoire ou une thématique, spécifique à chaque contrat ?*)

- Quels sont les principaux partenaires de la politique de la ville ? (*quid des AS ?*)

- Qui porte les projets : le services politique de la ville, ou les partenaires ?

- Quels territoires sont visés par la politique de la ville ? (*quartiers, communes, contrat de ville*)

- ⇒ actions différenciées selon les quartiers ? (cf. statutsdifférents des quartiers)
- ⇒ hiérarchies entre les quartiers prioritaires ? (uniquement dans le CV, ZUS, ZRU, ZFU, ...)
- ⇒ des actions à l'échelle de la commune, du CV ?

- Sur quels critères sont sélectionnés les quartiers prioritaires ?

- ⇒ Quel élu ?
- ⇒ Cette question a-t-elle donné lieu à des débats ?
- ⇒ Est ce que s'est posé la question de faire correspondre les quartiers prioritaires avec d'autres découpages ? (*quartiers de la mairie, ZEP, secteurs des AS...*)
- ⇒ Est-ce que les quartiers prioritaires vous conviennent ? ou bien leur délimitation pose problème ?
- ⇒

Discrimination « territoriale » positive

- Quelles actions relèvent de la discrimination positive ?

- Quel bilan peut-on faire des ZFU depuis 1996 ? ou si nouvelle ZFU : Qu'attendez-vous de ce dispositif ?

- Risque de stigmatisation : est-ce que c'est un problème rencontré dans le contrat de ville ?

Entrée territoriale

- Est ce que la politique de la ville pourrait être mise en œuvre autrement que selon une entrée territoriale ?

- En quoi est-ce qu'il est plus efficace/pertinent de viser des quartiers que des individus ?

- Finalement, est-ce que la politique de la ville permet de s'adapter aux réalités locales ? (*marge de manœuvre, souplesse dans la mise en œuvre...*)

Questions de relance

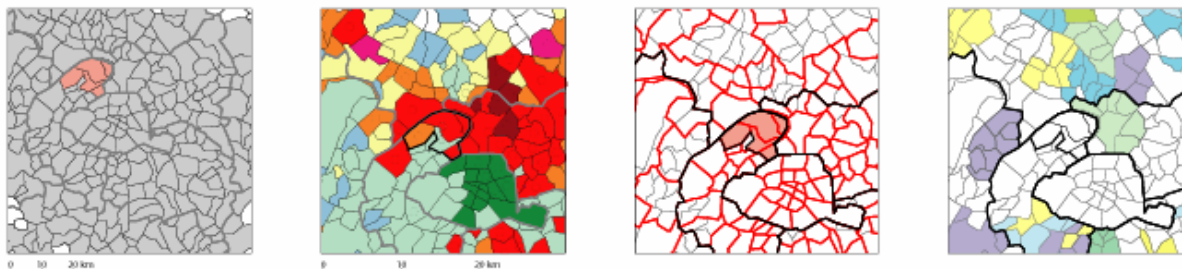
- Quels sont vos grands chantiers au titre de la politique de la ville actuellement ?

- Quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez ?
- Sur quoi souhaiteriez vous le plus mobiliser les pouvoirs publics ?
- Si interco. : qu'est ce que la dimension intercommunale apporte au CV ?
- En quoi la politique de la ville est une forme d'action publique originale, novatrice ?
- Comment envisagez-vous l'avenir de la politique de la ville ?
- Est-ce que la notion de territorialisation signifie quelque chose pour vous ?

Annexe 3

Présentation des dix territoires d'étude

Contrat de ville
**Gennevilliers, Villeneuve-la-Garenne, Asnière-sur-Seine, Colombes,
 Clichy-la-Garenne**
(Boucle de Gennevilliers)
 département des Hauts-de-Seine (92)



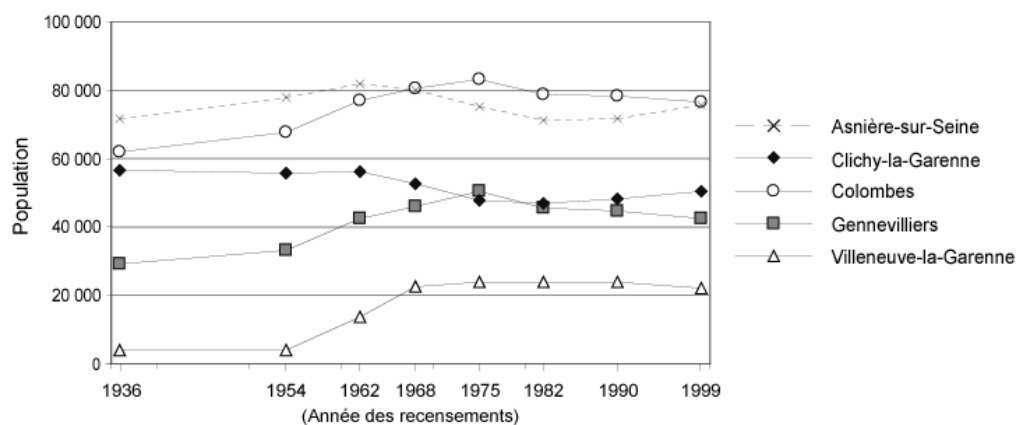
Maires

- Gennevilliers : Jacques BOURGOIN (PCF)
- Villeneuve-la-Garenne : Alain-Bernard BOULANGER (UMP)
- Asnière-sur-Seine : Manuel AESCHLIMANN (UMP)
- Colombes : Nicole GOUÉTA (UMP)
- Clichy-la-Garenne : Gilles CATOIRE (PS)

Données de cadrage

Commune	Chômage	Salariés tps partiel	Intérim	Emplois aidés	CDD	Ouv. spéc. et man.	Ouv. qualifiés	Employés	Non-diplômés	Mén. résidents HLM	Fam. monop.	Mén. > 6 pers.	Moins de 25 ans	Etrangers hors UE
Asnières-sur-Seine	11,6	12,7	1,5	1,0	6,9	4,2	7,0	25,7	15,8	21,4	15,5	2,7	30,6	11,6
Clichy	14,5	13,3	1,5	1,2	8,2	5,6	8,1	28,8	21,1	28,8	18,8	2,2	29,5	17,4
Colombes	13,9	13,3	1,7	1,2	7,2	5,0	8,9	29,2	19,5	32,1	17,6	3,1	32,1	10,8
Gennevilliers	20,4	13,8	2,3	1,5	8,7	9,3	12,9	32,4	32,2	60,5	20,0	5,4	34,6	21,9
Villeneuve-la-Garenne	16,5	12,7	2,0	1,6	8,1	9,1	12,9	32,6	27,3	68,7	20,6	6,7	37,7	16,9

Evolutions démographiques



Dispositifs Politique de la ville

- 9 ZUS :

Le Luth (Gennevilliers) ; Les Grésillons (Gennevilliers) ; La Caravelle (Villeneuve-la-Garenne) ; Seine Sablière (Villeneuve-la-Garenne) ; Quartiers Nord (Asnière) ; Petit Colombes (Colombes) ; Europe, Ile Marante (Colombes) ; Fossé Jean, Gare du Stade (Colombes) ; Entrée de Ville – Victor Hugo (Clichy)
dont :

- 4 ZRU :

Les Grésillons (Gennevilliers) ; La Caravelle (Villeneuve-la-Garenne) ; Quartiers Nord (Asnière) ; Petit Colombes (Colombes)

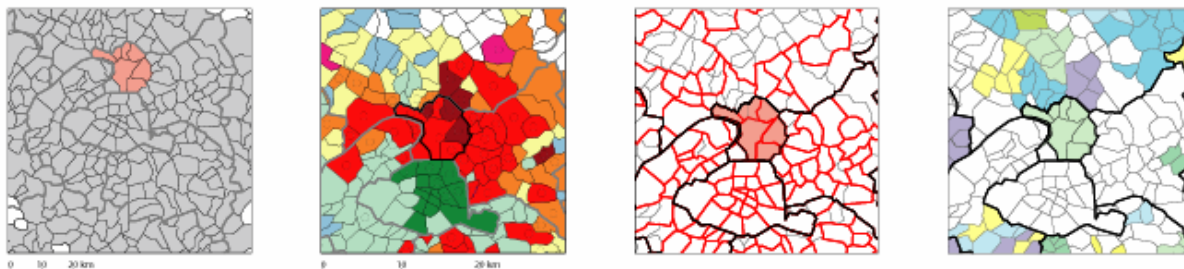
- GPV : sur les communes de Gennevilliers et de Villeneuve-la-Garenne

Population en ZUS en 1990 et 1999

commune		1990	1999
Gennevilliers	ZUS	17 399	16 128
	<i>hors ZUS</i>	<i>27 431</i>	<i>26 216</i>
Villeneuve-la-Garenne	ZUS	10 507	9 359
	<i>hors ZUS</i>	<i>13 318</i>	<i>12 949</i>
Asnière-sur-Seine	ZUS	16 631	16 055
	<i>hors ZUS</i>	<i>55 185</i>	<i>59 777</i>
Colombes	ZUS	39 674	37 067
	<i>hors ZUS</i>	<i>38 829</i>	<i>39 623</i>
Clichy-la-Garenne	ZUS	11 497	10 948
	<i>hors ZUS</i>	<i>36 478</i>	<i>39 289</i>

Contrat de ville

**Aubervilliers, Saint-Denis, Epinay-sur-Seine, Villetaneuse,
Pierrefitte-sur-Seine, Stains, La Courneuve**
(Plaine Commune, Stains, La Courneuve)
département de la Seine-Saint-Denis (93)



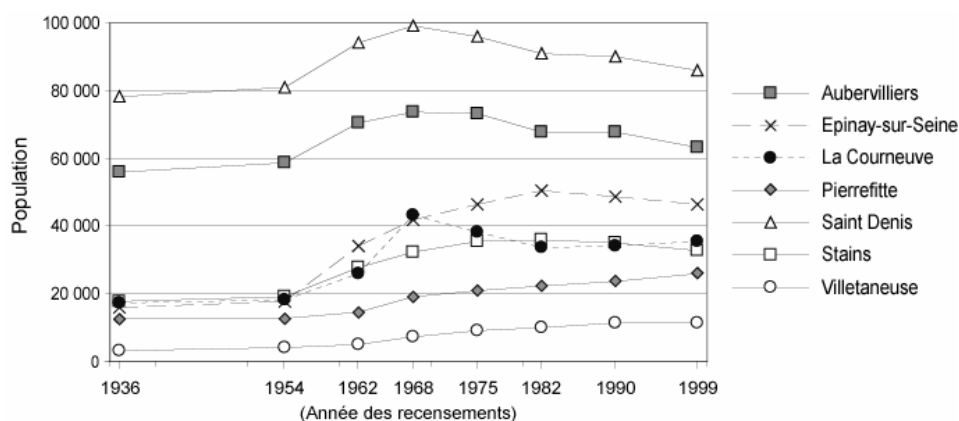
Maires

- Aubervilliers : Pascal BEAUDET (PCF)
- Saint-Denis : Didier PAILLARD (PCF) – Patrick BRAOUEZEC jusqu'en décembre 2004
- Epinay-sur-Seine : Hervé CHEVREAU (UDF)
- Villetaneuse : Jacques POULET (PCF)
- Pierrefitte-sur-Seine : Catherine HANRIOT (PCF)
- Stains : Michel BEAUMALE (PCF)
- La Courneuve : Gilles POUX (PCF)
- Président EPCI : Patrick BRAOUEZEC

Données de cadrage

Commune	Chômage	Salariés tps partiel	Intérim	Emplois aidés	CDD	Ouv. spéc et man.	Ouv. qualifiés	Employés	Non-diplômés	Mén. résidents HLM	Fam. monop.	Mén. > 6 pers.	Moins de 25 ans	Etrangers hors UE
Aubervilliers	22,6	14,6	2,1	1,4	9,3	10,2	11,8	26,5	33,2	41,3	19,9	4,3	33,5	24,2
Courneuve (La)	24,3	14,9	2,3	1,9	8,9	10,7	13,2	28,3	34,2	50,5	20,7	8,2	38,9	23,2
Epinay-sur-Seine	18,8	14,0	1,7	2,0	8,2	6,8	11,8	29,2	22,5	43,6	18,7	6,3	37,0	16,2
Pierrefitte-sur-Seine	21,2	14,8	2,1	1,8	8,2	9,1	13,4	27,4	27,1	38,0	16,3	7,4	37,1	20,1
Saint-Denis	20,4	15,1	2,6	1,7	9,9	8,6	11,4	29,2	30,8	46,3	21,4	4,9	35,3	20,8
Stains	24,6	14,4	2,3	2,0	9,1	11,7	14,3	33,6	33,8	59,1	21,6	7,9	38,1	17,9
Villetaneuse	22,0	16,2	2,2	1,5	9,9	9,2	14,3	29,9	29,6	63,8	17,5	9,6	41,3	20,5

Evolutions démographiques



Dispositifs Politique de la ville

- 13 ZUS :

Villette, Quatre Chemins (Aubervilliers, Pantin) ; Landy (Aubervilliers, Saint-Denis) ; Cité Allende (Saint-Denis) ; Floréal, Saussaie (Saint-Denis) ; Les Francs-Moisins, Bel Air (Saint-Denis) ; La Source, Les Presles, Le Centre (Epinay-sur-Seine) ; Orgemont (Epinay-sur-Seine) ; Allende (Villetaneuse) ; Grandcoing (Villetaneuse) ; Les Poètes (Pierrefitte-sur-Seine) ; Clos Saint Lazare, Allende (Stains) ; Moulin Neuf (Stains) ; Les 4000 (La Courneuve)

dont :

- 2 ZRU :

Floréal, Saussaie (Saint-Denis) ; Moulin Neuf (Stains)

- 3 ZFU :

Orgemont (Epinay-sur-Seine) depuis 2004 ; Clos Saint Lazare, Allende (Stains) depuis 2004 ; Les 4000 (La Courneuve) depuis 2004

- GPV : 3 GPV, respectivement sur les communes d'Aubervilliers, La Courneuve, Saint-Denis ; sur les communes d'Epinay et de Villetaneuse ; sur les communes de Pierrefitte, Saint-Denis et Stains.

Population en ZUS en 1990 et 1999

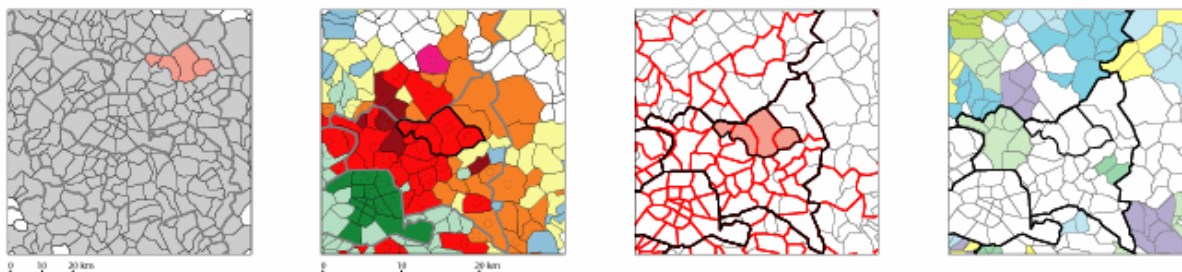
commune		1990	1999
Saint-Denis	ZUS	21 577	18 719
	hors ZUS	68 427	67 275
Epinay-sur-Seine	ZUS	31 573	30 856
	hors ZUS	17 226	15 702
Villetaneuse	ZUS	3 037	2 577
	hors ZUS	8 140	8 777
Pierrefite-sur-Seine	ZUS	2 486	3 005
	hors ZUS	21 337	22 784
Stains	ZUS	14 480	12 661
	hors ZUS	20 396	20 165
La Courneuve	ZUS	15 739	15 553
	hors ZUS	18 401	19 748
Aubervilliers	ZUS	*	18 156
	hors ZUS		44 900

* Données manquantes

Contrat de ville

Aulnay-sous-Bois, Le Blanc-Mesnil, Sevrans, Dugny

département de la Seine-Saint-Denis (93)



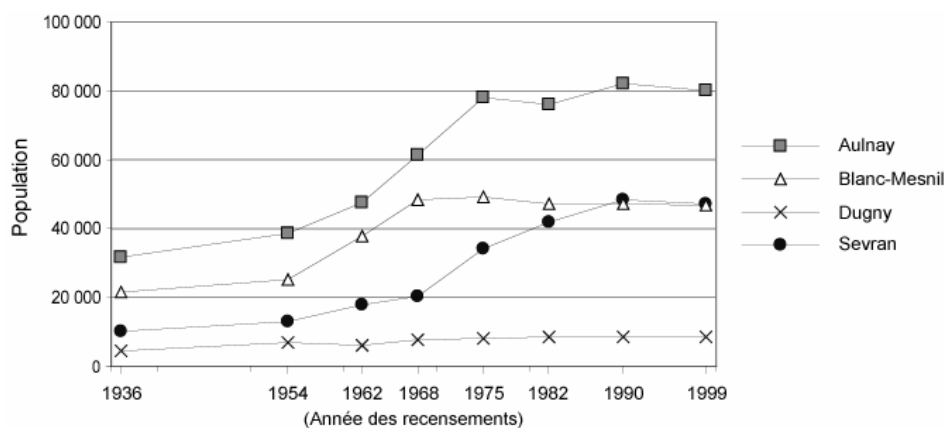
Maires

- Aulnay-sous-Bois : Gérard GAUDRON (UMP)
- Le Blanc-Mesnil : Daniel FEURTET (PCF)
- Sevrans : Stéphane GATIGNON (PCF)
- Dugny : André VEYSSIERE (UMP)

Données de cadrage

Commune	Chômage	Salariés tps partiel	Intérim	Emplois aidés	CDD	Ouv. spéc. et man.	Ouv. qualifiés	Employés	Non-diplômés	Mén. résidents HLM	Fam. monop.	Mén. > 6 pers.	Moins de 25 ans	Etrangers hors UE
Aulnay-sous-Bois	16,8	13,6	2,1	1,5	7,7	8,3	12,2	27,6	24,4	36,1	16,1	7,1	37,7	16,7
Blanc-Mesnil (Le)	17,1	11,9	2,1	1,4	7,3	10,1	14,6	32,0	26,8	41,1	16,9	5,5	35,3	13,1
Dugny	16,9	12,5	2,5	1,8	8,3	7,7	12,6	29,1	25,1	77,2	21,8	6,7	39,3	13,3
Sevrans	16,3	13,4	2,2	1,6	7,7	8,6	11,9	29,2	26,1	38,8	17,6	6,7	38,1	15,1

Evolutions démographiques



Dispositifs Politique de la ville

- 6 ZUS :

La Rose des Vents, Cité Emmaüs, Le Merisier, Les Etangs (Aulnay-sous-Bois) ; (Pont Blanc (Sevran) ; Rougemont (Sevran) ; Les Beaudottes (Sevran) ; Pont Yblon, Quartiers Nord – Cité 212, Grand Ensemble des Tilleuls, Cité Floréal Aviation (Dugny/ Le Blanc-Mesnil) ; Quartier Sud (Dugny)

dont :

- 2 ZRU :

Pont Blanc (Sevran) ; Rougemont (Sevran)

- 3 ZFU :

La Rose des Vents, Cité Emmaüs, Le Merisier, Les Etangs (Aulnay-sous-Bois) depuis 2004 ; ; Les Beaudottes (Sevran) depuis 2004 ; Pont Yblon, Quartiers Nord (Dugny/ Le Blanc-Mesnil) depuis 2004

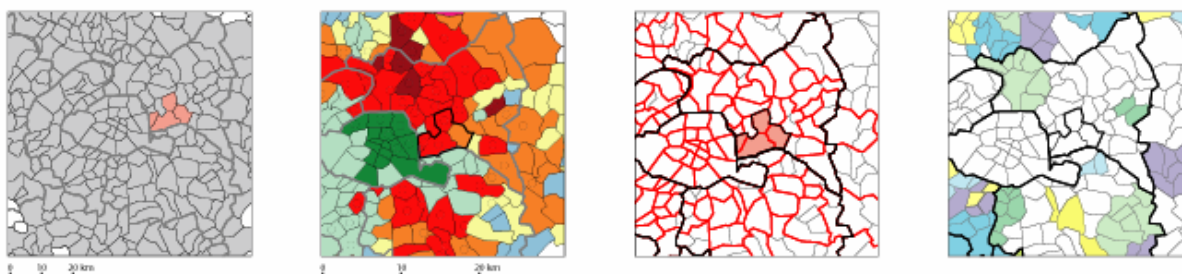
- GPV : sur les communes d'Aulnay-sous-Bois et de Sevran
- ORU : sur les communes du Blanc-Mesnil et de Dugny

Population en ZUS en 1990 et 1999

commune		1990	1999
Aulnay-sous-Bois	ZUS	25 084	23 649
	hors ZUS	57 235	56 381
Sevran	ZUS	24 692	23 420
	hors ZUS	23 787	23 609
Dugny	ZUS	2 420	2 634
	hors ZUS	5 943	6 001
Le Blanc-Mesnil	ZUS	*	11 692
	hors ZUS		35 045

* Données manquantes

Contrat de ville
Montreuil, Noisy-le-Sec, Bagnolet, Rosny-sous-Bois
(Sud Seine-Saint-Denis)
 département de la Seine-Saint-Denis (93)



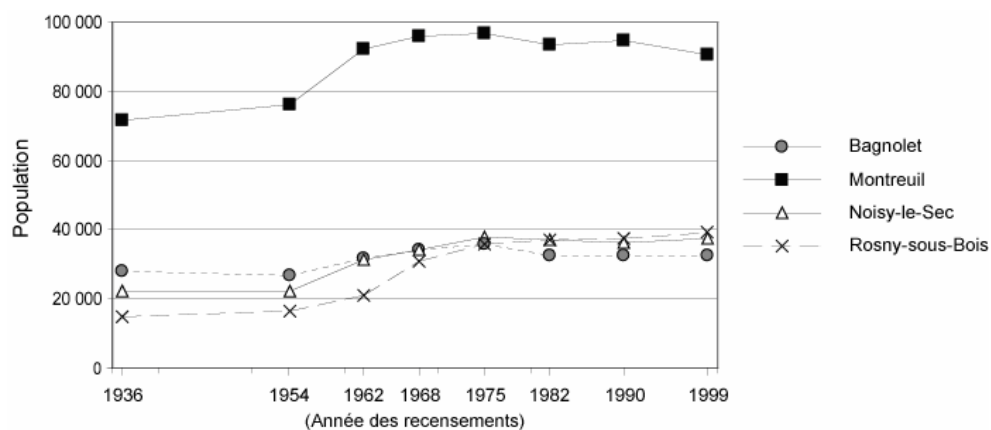
Maires

- Montreuil : Jean-Pierre BRARD (PCF)
- Noisy-le-Sec : Nicole RIVOIRE (UDF)
- Bagnolet : Marc EVERBECQ (PCF)
- Rosny-sous-Bois : Claude PERNES (UMP)

Données de cadrage

Commune	Chômage	Salariés tps partiel	Intérim	Emplois aidés	CDD	Ouv. spéc. et man.	Ouv. qualifiés	Employés	Non-diplômés	Mén. résidents HLM	Fam. monop.	Mén. > 6 pers.	Moins de 25 ans	Etrangers hors UE
Bagnolet	18,9	15,2	1,5	1,2	9,9	7,4	10,0	28,3	24,3	44,5	18,5	3,9	33,0	16,2
Montreuil	18,9	15,7	1,4	1,4	10,9	8,0	11,1	29,9	26,2	32,8	19,7	3,1	31,1	14,3
Noisy-le-Sec	15,6	12,9	1,9	1,5	7,7	7,2	11,8	30,5	21,6	45,7	18,7	4,2	34,4	12,6
Rosny-sous-Bois	13,6	13,0	1,7	1,4	6,8	4,9	9,1	29,9	19,0	27,0	15,7	2,7	32,3	8,8

Evolutions démographiques



Dispositifs Politique de la ville

- 7 ZUS :

La Noue (Montreuil) ; Grands Pêcheurs, Bel Air (Montreuil) ; Montreau, Ruffins (Montreuil) ; Le Londeau (Noisy-le-Sec) ; La Boissière (Noisy-le-Sec) ; Malassis (Bagnolet) ; les Coutures (Bagnolet)
dont :

- 1 ZRU :

Le Londeau (Noisy-le-Sec)

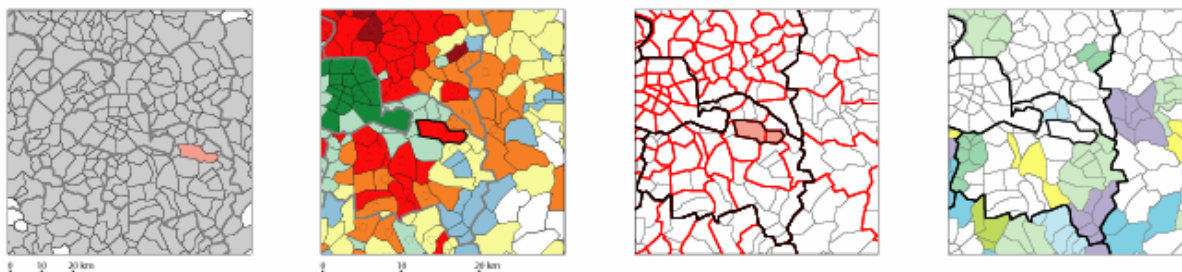
- ORU : 2 ORU sur la commune de Bagnolet (signées respectivement avec Les Lilas et Romainville, et avec Les Lilas et Le Pré-Saint-Gervais)

Population en ZUS en 1990 et 1999

commune		1990	1999
Bagnolet	ZUS	11 170	10 397
	<i>hors ZUS</i>	<i>21 432</i>	<i>22 027</i>
Montreuil	ZUS	15 513	15 476
	<i>hors ZUS</i>	<i>79 260</i>	<i>75 259</i>
Noisy-le-Sec	ZUS	7 646	7 545
	<i>hors ZUS</i>	<i>28 671</i>	<i>29 778</i>
Rosny-sous-bois	ZUS		
	<i>hors ZUS</i>	*	39 105

* Données manquantes

Contrat de ville
Champigny-sur-Marne
département du Val-de-Marne (94)



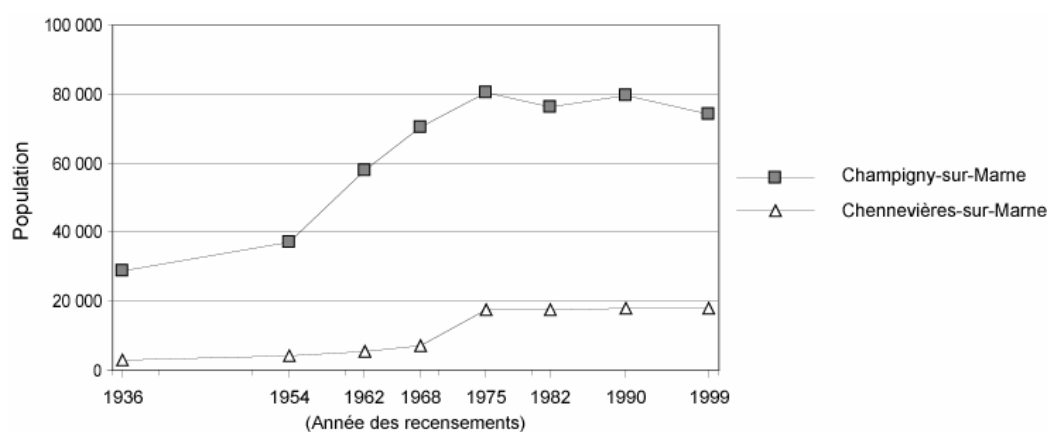
Maires

- Champigny-sur-Marne : Dominique ADENOT (PCF)

Données de cadrage

Commune	Chômage	Salariés lps partiel	Intérim	Emplois aidés	CDD	Ouv. spéc. et man.	Ouv. qualifiés	Employés	Non-diplômés	Mén. résidents HLM	Fam. monop.	Mén. > 6 pers.	Moins de 25 ans	Etrangers hors UE
Champigny-sur-Marne	15,5	14,2	1,3	1,4	7,8	7,3	11,8	28,5	21,8	36,8	16,9	3,7	33,1	7,9

Evolutions démographiques



Dispositifs Politique de la ville

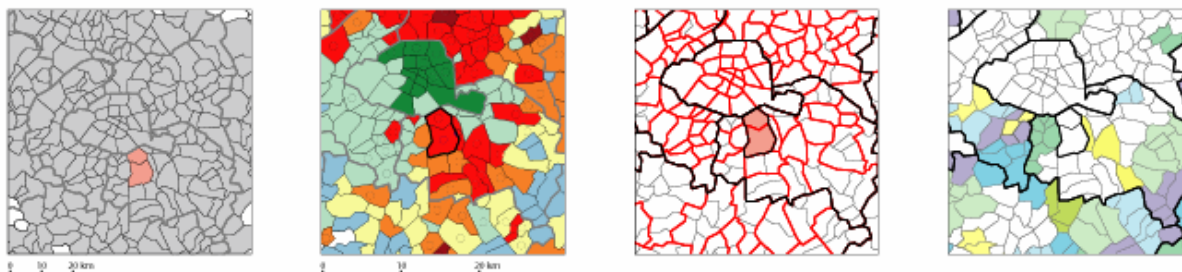
- 3 ZUS :
Les Mordacs (Champigny-sur-Marne) ; Le Bois l'Abbé (Champigny-sur-Marne/Chennevières-sur-Marne) ; Cité Jardins, Les Boullereaux (Champigny-sur-Marne)
dont :
 - 1 ZRU :
Cité Jardins, Les Boullereaux (Champigny-sur-Marne)
 - 1 ZFU (englobant 2 ZUS) :
Les Mordacs, Le Bois l'Abbé (Champigny-sur-Marne/Chennevières-sur-Marne)
- GPV : sur la commune de Champigny

Population en ZUS en 1990 et 1999

commune		1990	1999
Champigny-sur-Marne	ZUS		
	<i>hors ZUS</i>	*	74 237

* Données manquantes

Contrat de ville
Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine
 département du Val-de-Marne (94)



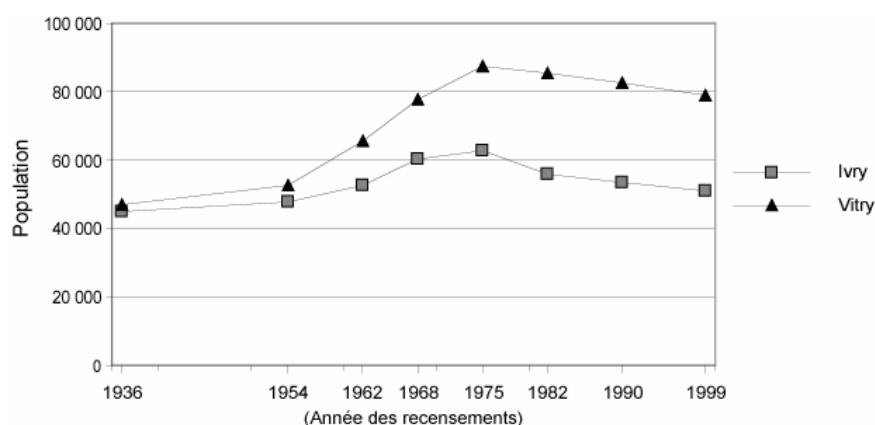
Maires

- Ivry-sur-Seine: Pierre GOSNAT (PCF)
- Vitry-sur-Seine : Alain AUDOUBERT (PCF)

Données de cadrage

Commune	Chômage	Salariés lps partiel	Intérim	Emplois aidés	CDD	Ouv. spéc et man.	Ouv. qualifiés	Employés	Non-diplômés	Mén. résidents HLM	Fam. monop.	Mén. > 6 pers.	Moins de 25 ans	Etrangers hors UE
Ivry-sur-Seine	15,5	14,2	1,2	1,2	8,8	6,2	8,7	27,6	21,3	38,2	19,2	2,6	29,5	12,8
Vitry-sur-Seine	16,6	13,7	1,7	1,3	7,2	8,1	11,4	29,7	25,1	41,0	18,0	4,0	32,5	11,8

Evolutions démographiques



Dispositifs Politique de la ville

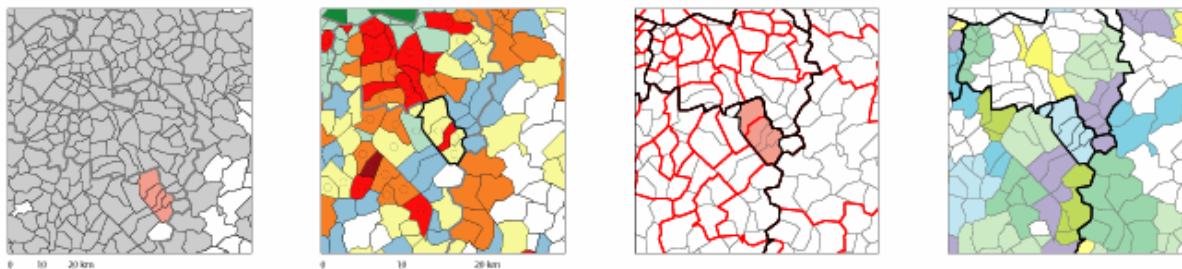
- 3 ZUS :
Cité Gagarine (Ivry) ; Pierre et Marie Curie (Ivry) ; Grand Ensemble Ouest et Est – Balzac, Les Maroniers, Les Montagnards (Vitry)
dont :
 - 1 ZFU :
Grand Ensemble Ouest et Est (Vitry) depuis 2004

Population en ZUS en 1990 et 1999

commune		1990	1999
Ivry-sur-Seine	ZUS	14 256	14 269
	<i>hors ZUS</i>	39 377	36 682
Vitry-sur-Seine	ZUS	26 149	24 515
	<i>hors ZUS</i>	56 248	54 393

Contrat de ville
**Brunoy, Epinay-sous-Sénart, Boussy-Saint-Antoine,
 Quincy-sous-Sénart, Yerres**
(Val d'Yerres)

département de l'Essonne (91)



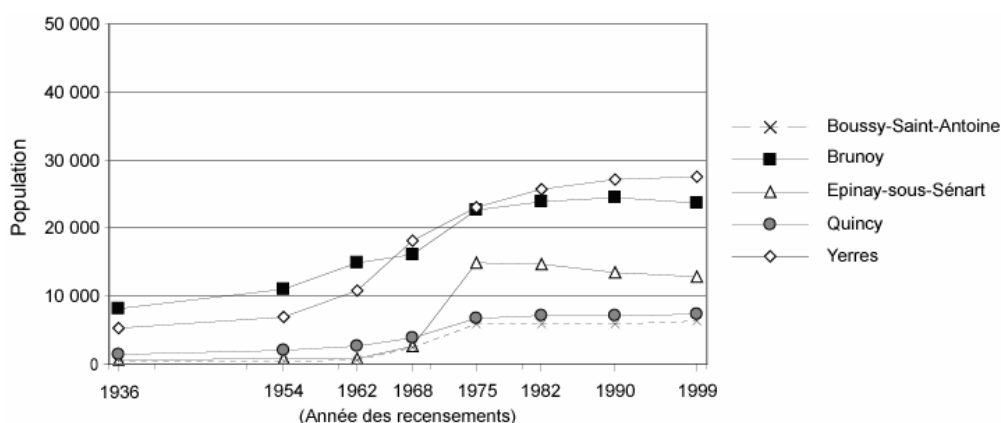
Maires

- Brunoy : Laurent BETEILLE (UMP)
- Epinay-sous-Sénart : Christine SCALLE-MAURY (PS)
- Boussy-Saint-Antoine : Richard MESSINA (PS)
- Quincy-sous-Sénart : Daniel BESSE (UMP)
- Yerres : Nicolas DUPONT-AIGNAN (UMP)
- Président EPCI : Nicolas DUPONT-AIGNAN, maire d'Yerres

Données de cadrage

Commune	Chômage	Salariés tps partiel	Interims	Emplois aidés	CDD	Ouv. spéc. et man.	Ouv. qualifiés	Employés	Non-diplômés	Mén. résidents HLM	Fam. monop.	Mén. > 6 pers.	Moins de 25 ans	Etrangers hors UE
Boussy-Saint-Antoine	8,9	13,9	0,8	0,9	5,9	3,1	7,4	27,8	8,5	12,4	14,0	1,3	31,7	3,4
Brunoy	9,0	14,0	0,9	1,1	6,0	3,6	7,5	26,3	11,7	16,7	12,2	2,0	30,3	3,2
Epinay-sous-Sénart	14,7	14,4	1,5	2,3	8,2	7,4	12,2	35,8	21,2	45,4	18,2	5,5	38,8	10,5
Quincy-sous-Sénart	10,4	14,5	1,0	1,0	5,7	4,4	8,8	30,6	14,1	18,3	12,3	3,5	32,7	4,5
Yerres	8,3	13,6	0,9	1,1	5,5	3,1	7,4	28,0	10,2	11,3	12,5	1,6	30,7	1,9

Evolutions démographiques



Dispositifs Politique de la ville

- 4 ZUS :

Les Hautes Mardelles (Brunoy) ; Les Cinéastes, La Plaine (Epinay-sous-Sénart) ; Les Buissons, Les Marelles (Boussy-Saint-Antoine) ; Vieillet (Quincy-sous-Sénart)

dont :

- 1 ZFU :

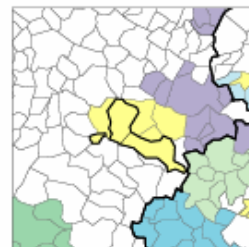
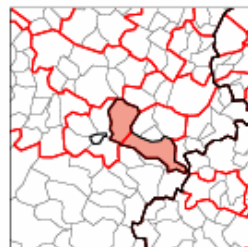
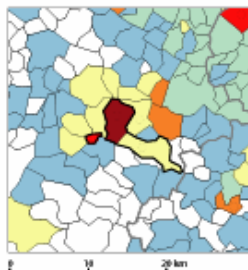
Les Cinéastes, La Plaine (Epinay-sous-Sénart) depuis 2004

Population en ZUS en 1990 et 1999

commune		1990	1999
Brunoy	ZUS	3 616	3 368
	<i>hors ZUS</i>	<i>20 859</i>	<i>20 274</i>
Epinay-sous-Sénart	ZUS	11 623	11 021
	<i>hors ZUS</i>	<i>1 763</i>	<i>1 747</i>
Boussy-Saint-Antoine	ZUS	2 177	2 247
	<i>hors ZUS</i>	<i>3 746</i>	<i>4 114</i>
Quincy-sous-Sénart	ZUS	2 028	2 048
	<i>hors ZUS</i>	<i>5 046</i>	<i>5 367</i>
Yerres	ZUS		
	<i>hors ZUS</i>	*	27 403

* Données manquantes

Contrat de ville
Trappes, La Verrière, Magny-les-Hameaux
 département des Yvelines (78)



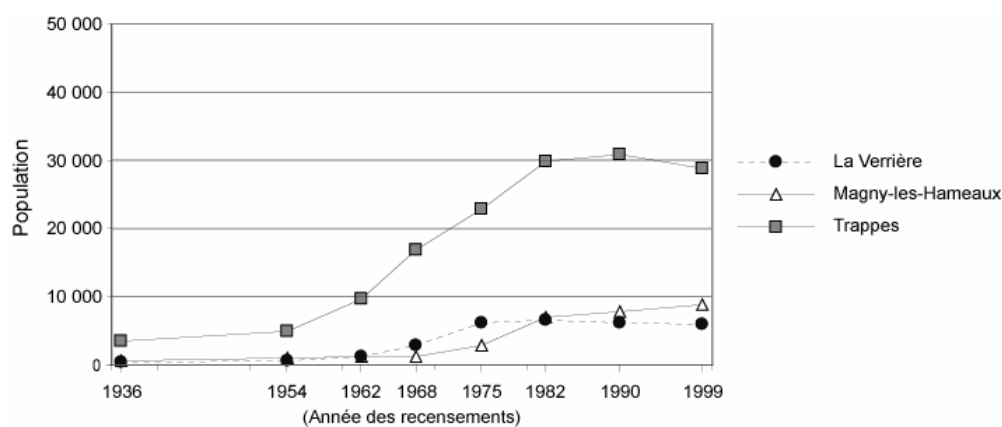
Maires

- Trappes : Guy MALANDAIN (PS)
- La Verrière : Pierre SELLINCOURT (PCF)
- Magny-les-Hameaux : Jacques LOLLIOZ (PS)
- Président EPCI : Robert CADALBERT, adjoint au maire de Guyancourt

Données de cadrage

Commune	Chômage	Salariés tps partiel	Intérim	Emplois aidés	CDD	Ouv. spécial man.	Ouv. qualifiés	Employés	Non-diplômés	Mén. résidents HLM	Fam. monop.	Mén. > 6 pers.	Moins de 25 ans	Etrangers hors UE
Magny-les-Hameaux	7,2	14,5	0,8	0,9	5,7	4,0	8,3	26,0	12,9	29,1	11,9	3,9	38,0	2,7
Trappes	15,8	14,7	2,6	1,6	8,8	10,1	14,5	31,1	29,4	67,1	18,5	9,8	42,5	15,9
Verrière (La)	17,0	13,9	2,8	1,7	8,3	7,6	11,1	31,3	29,8	67,9	17,3	7,9	36,2	15,8

Evolutions démographiques



Dispositifs Politique de la ville

- 4 ZUS :

Les Merisiers (Trappes) ; Le Bois de l'Etang (La Verrière) ; Quartier Orly Parc (La Verrière) ; Le Buisson (Magny-les-Hameaux)

dont :

- 1 ZFU :

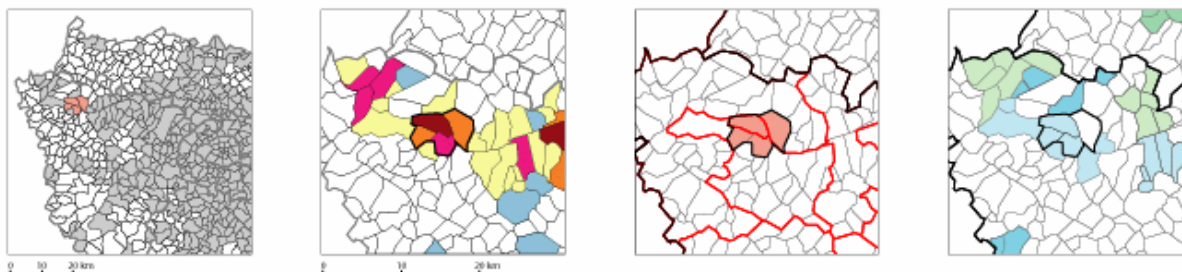
Les Merisiers (Trappes) depuis 2004

- GPV : sur les communes de Trappes et de La Verrière

Population en ZUS en 1990 et 1999

commune		1990	1999
Trappes	ZUS	20 078	18 430
	<i>hors ZUS</i>	<i>10 798</i>	<i>10 367</i>
La Verrière	ZUS	5 119	4 887
	<i>hors ZUS</i>	<i>1 063</i>	<i>1 165</i>
Magny-les-Hameaux	ZUS	4 162	3 970
	<i>hors ZUS</i>	<i>3 638</i>	<i>4 811</i>

Contrat de ville
Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Buchelay, Limay
 département des Yvelines (78)



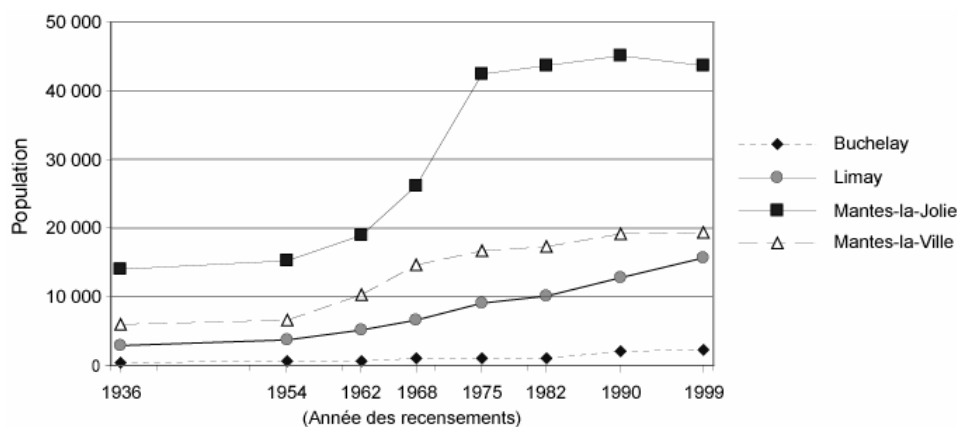
Maires

- Mantes-la-Jolie : Michel VIALAY (UMP) – Pierre BEDIER jusqu'en janvier 2005
- Mantes-la-Ville : Annette PEULVAST (PS)
- Buchelay : Dominique BRAYE (UMP)
- Limay : Jacques SAINT AMAUX (PCF)
- Président EPCI : Dominique BRAYE, maire de Buchelay

Données de cadrage

Commune	Chômage	Salaires lps partiel	Intérim	Emplois aidés	CDD	Ouv. spéc et man.	Ouv. qualifiés	Employés	Non-diplômés	Mén. résidents HLM	Fam. monop.	Mén. > 6 pers.	Moins de 25 ans	Etrangers hors UE
Buchelay	8,1	14,5	1,4	1,1	4,4	7,0	16,3	30,4	19,6	6,8	8,9	9,2	40,3	3,8
Limay	12,1	13,7	2,4	1,3	6,3	10,2	19,0	26,7	23,5	35,4	12,0	7,6	40,4	9,0
Mantes-la-Jolie	20,2	14,2	4,2	3,1	8,8	12,2	15,9	25,1	29,9	47,9	15,8	11,3	41,9	23,7
Mantes-la-Ville	12,0	14,1	2,1	1,6	6,7	8,9	16,1	28,8	21,9	39,4	12,9	5,3	35,4	7,9

Evolutions démographiques



Dispositifs Politique de la ville

- 2 ZUS :

Le Val Fourré (Mantes-la-Jolie) ; Merisiers, Plaisance (Mantes-la-Ville)

dont :

- 1 ZFU :

Le Val Fourré (Mantes-la-Jolie) depuis 1996

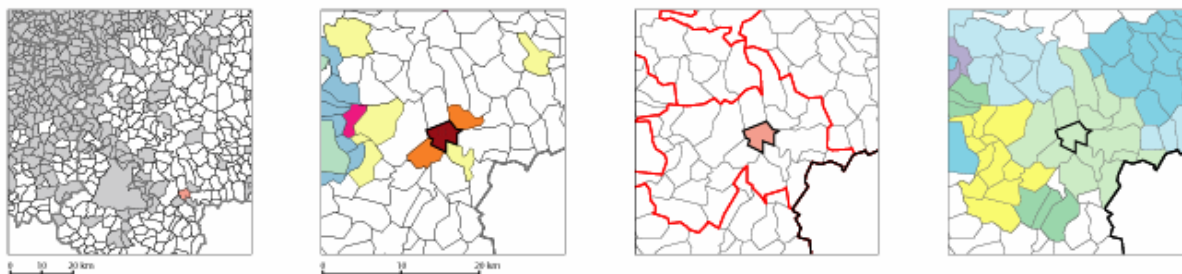
- GPV : sur les communes de Mantes-la-Jolie et de Mantes-la-Ville

Population en ZUS en 1990 et 1999

commune		1990	1999
Mantes-la-Ville	ZUS	3 110	3 000
	<i>hors ZUS</i>	<i>15 980</i>	<i>16 958</i>
Mantes-la-Jolie	ZUS	27 576	25 496
	<i>hors ZUS</i>	<i>17 523</i>	<i>18 183</i>
Buchelay	ZUS		
	<i>hors ZUS</i>	*	2 206
Limay	ZUS		
	<i>hors ZUS</i>	*	15 643

* Données manquantes

Contrat de ville
Montereau-Fault-Yonne
département de la Seine-et-Marne (77)



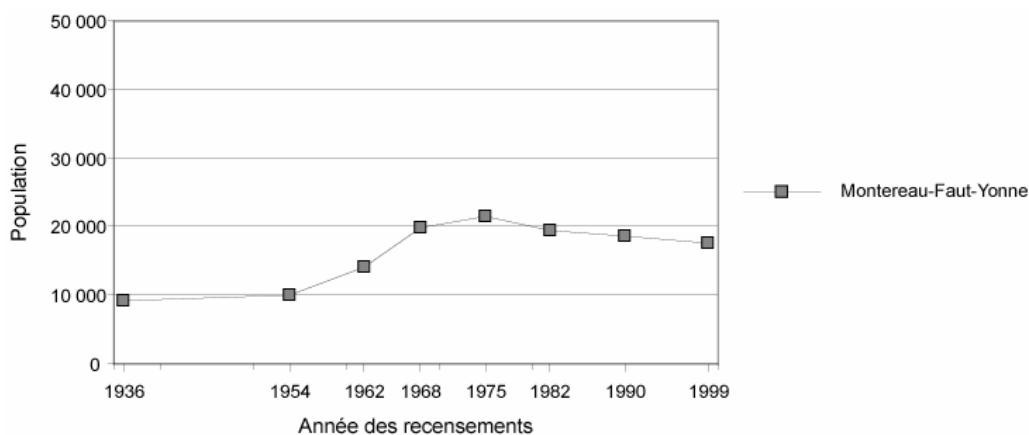
Maires

- Montereau-Fault-Yonne : Yves JEGO (UMP)
- Président EPCI : Yves JEGO, maire de Montereau-Fault-Yonne

Données de cadrage

Commune	Chômage	Salariés tps partiel	Intérim	Emplois aidés	CDD	Ouv. spéc. et man.	Ouv. qualifiés	Employés	Non-diplômés	Mén. résidents HLM	Fam. monop.	Mén. > 6 pers.	Moins de 25 ans	Etrangers hors UE
Montereau-Fault-Yonne	21,7	15,6	4,0	3,5	10,1	13,1	18,0	26,1	33,2	51,8	18,1	6,8	38,1	16,3

Evolutions démographiques



Dispositifs Politique de la ville

- 1 ZUS :
ZUP de Surville (Montereau-Fault-Yonne)
dont :
 - 1 ZFU :
ZUP de Surville (Montereau-Fault-Yonne) depuis 1996
- ORU : sur la commune de Montereau-Fault-Yonne

Population en ZUS en 1990 et 1999

commune		1990	1999
Montereaup-Fault-Yonne	ZUS	11 079	10 028
	<i>hors ZUS</i>	7 585	7 587

Annexe 4

Dictionnaire des données

Définition des variables et de leur exploitation en 1999 et en 1990

CHOM : Part des chômeurs dans la population active*

- Les chômeurs au sens du recensement de la population sont les personnes (de 15 ans ou plus) qui se sont déclarées chômeurs (inscrits ou non à l'ANPE) sauf si elles ont, en outre déclaré explicitement ne pas rechercher de travail.

Remarque : Un chômeur au sens du recensement n'est pas forcément un chômeur au sens du BIT (et inversement).

BIT : Bureau international du travail

Extrait de www.insee.fr / Nomenclatures définitions méthodes

- Exploitation : exhaustive (principale) en 1999 et en 1990.

CDD : part des CDD dans la population active ayant un emploi*

- Un contrat de travail à durée déterminée (CDD) est un contrat de travail établi pour une durée précise, qui ne peut excéder, en principe, dix-huit mois et pour exécuter une tâche précise et temporaire (remplacement d'un salarié absent, accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise, emploi saisonnier, emploi aidé dans le cadre des mesures en faveur de l'emploi).

Extrait de www.insee.fr / Nomenclatures définitions méthodes

- Exploitation : exhaustive (principale) en 1999 et en 1990.

INT : part des intérimaires dans la population active ayant un emploi*

- Un intérimaire est un salarié placé par une agence d'intérim.

Exploitation : exhaustive (principale) en 1999 et en 1990.

TP : part des salariés à temps partiel dans la population active ayant un emploi*

- La population active ayant un emploi est répartie selon le temps de travail : à temps plein ou à temps partiel. Le temps de travail est déterminé par rapport au temps de travail normal dans l'entreprise.

Extrait de www.recensement.insee.fr / RP99

- Exploitation : exhaustive (principale) en 1999, *sondage au quart (complémentaire) en 1990*.

AID : part des emplois aidés dans la population active ayant un emploi*

- **En 1999**, le recensement propose une catégorie « emploi aidé », à partir de la définition suivante : un contrat aidé est un contrat pour lequel l'employeur bénéficie d'aides de l'Etat ; le principe est de diminuer, par des aides directes ou indirectes, les coûts d'embauche pour l'entreprise. Ces emplois aidés sont réservés à des personnes en difficulté sur le marché du travail.

Extrait de www.insee.fr / Nomenclatures définitions méthodes

Ces emplois aidés sont :

- **Contrat d'adaptation** : le contrat d'adaptation a pour objectif de faciliter l'embauche des jeunes de 16 à 25 ans susceptibles d'occuper rapidement un emploi ; le contrat peut être de durée déterminée (6 mois au minimum) ou indéterminée. La formation doit être de 200 heures et peut se dérouler dans l'entreprise.

- **Contrat de qualification** : le contrat de qualification est un contrat de travail à durée déterminée proposé par des entreprises habilitées par l'Etat à des jeunes de moins de 26 ans. Il comporte l'acquisition d'une qualification reconnue par un diplôme, un titre homologué ou reconnu dans les conventions collectives. La formation doit représenter au moins 25 % de la durée du contrat. Le salaire est au moins un pourcentage du SMIC ou du salaire conventionnel de l'emploi (30 % à 75 %) en fonction de l'âge et de l'année d'exécution du contrat; il est exonéré de cotisations patronales de sécurité sociale.

- **Contrat d'emploi consolidé** : le contrat d'emploi consolidé (CEC), créé en 1992 est un contrat de travail à temps partiel (en général 20 heures par semaine) pour une durée déterminée, de 5 ans au maximum. Il peut être signé par les collectivités territoriales, les établissements publics et les associations. Il est destiné aux personnes qui, ayant bénéficié d'un ou plusieurs contrats emploi-solidarité n'ont pas trouvé d'emploi à l'issue de ces contrats.

- **Contrat emploi jeune** : Le contrat emplois jeunes (CEJ), créé en 1997 et supprimé en 2002 était destiné aux jeunes de moins de 26 ans sans emploi et à ceux de 26 à 30 ans non indemnisables par l'UNEDIC. Ils peuvent être signés par les établissements scolaires, la Police nationale, les collectivités territoriales, les établissements publics et les associations. Les contrats de travail sont de droit privé (à l'exception de la Police nationale qui recrute sur des contrats de droit public), à durée indéterminée ou déterminée de 60 mois et à temps plein (sauf dérogation expresse).

- **Contrat emploi solidarité** : le contrat emploi-solidarité (CES) a été créé en 1990, afin de favoriser l'insertion professionnelle des personnes sans emploi (rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi), par l'acquisition de compétence et de savoir-faire. Ils peuvent être signés par les collectivités territoriales, les établissements publics et les associations.

- **Contrat initiative emploi** : le contrat initiative emploi (CIE), créé en 1995, est un contrat de travail à durée indéterminée ou déterminée (12 à 24 mois), à temps plein ou partiel, proposé par des entreprises ayant passé une convention avec l'Etat à des personnes en difficulté sur le marché du travail. Le salaire est exonéré des cotisations patronales de sécurité sociale (assurances sociales, accidents du travail, allocations familiales) pour la partie inférieure au SMIC ; l'exonération dure 24 mois au plus mais peut être définitive pour les personnes de plus de 50 ans. Les conventions peuvent prévoir des aides à la formation ou une aide au tutorat sous la forme d'un forfait. Le contrat initiative emploi s'est substitué au contrat de retour à l'emploi.

- **Contrat d'insertion** : le contrat d'insertion, créé en 1994, est un contrat de travail à durée déterminée (6 à 9 mois renouvelable une fois) proposé par des entreprises ayant passé une convention avec l'Etat à des jeunes de moins de 26 ans. Il est assorti d'un tutorat et peut être accompagné d'un temps de formation de 15 % de la durée du contrat. Le salaire est une fraction du SMIC, il est exonéré de la moitié des cotisations patronales de sécurité sociale.

- **Contrat d'orientation** : le contrat d'orientation est un contrat de travail à durée déterminée, non renouvelable, proposé par les entreprises à des jeunes de moins de 22 ans sans diplôme. Le salaire va de 30 % à 65 % du SMIC selon l'âge, il est exonéré de cotisations patronales. Le contrat d'orientation a remplacé le stage d'insertion dans la vie professionnelle (SIVP).

Extrait de www.insee.fr / Nomenclatures définitions méthodes

- **En 1990**, il n'existe pas de catégorie « emploi aidé » dans le recensement de la population. Cette catégorie a été reconstituée en regroupant les types d'emplois suivants :

- **Contrat d'adaptation** (cf. *supra*)

- **Contrat de qualification** (cf. *supra*)

- **T.U.C.** : les travaux d'utilité collective, créés en 1984, s'adressent aux jeunes de 16 à 25 ans

- Exploitation : exhaustive (principale).

OS : part des manoeuvres ou ouvriers spécialisés dans la population active ayant un emploi*

- La catégorie « manoeuvre ou ouvriers spécialisés » correspond à la *position professionnelle* de l'emploi occupé. Elle est déclarée par les personnes enquêtées. Cette grille correspond le plus souvent aux classifications des conventions collectives.

La position professionnelle entre dans la définition des PCS, c'est en grande partie à partir de cette qualification qu'est établie la distinction entre « ouvriers qualifiés » et « ouvriers non qualifiés » de la nomenclature en 24 postes.

- Exploitation : exhaustive (principale) en 1999 et en 1990.

OQ : part des ouvriers qualifiés ou hautement qualifiés dans la population active ayant un emploi*

- La catégorie « ouvriers qualifiés ou hautement qualifiés » correspond à la *position professionnelle* de l'emploi occupé. Elle est déclarée par les personnes enquêtées. Cette grille correspond le plus souvent aux classifications des conventions collectives.

La position professionnelle entre dans la définition des PCS, c'est en grande partie à partir de cette qualification qu'est établie la distinction entre « ouvriers qualifiés » et « ouvriers non qualifiés » de la nomenclature en 24 postes.

- Exploitation : exhaustive (principale) en 1999 et en 1990.

EMP : part des employés dans la population active ayant un emploi*

- Cette catégorie « employés » recouvre précisément les agents de service, aides soignant(e)s, employés de maison, ainsi que les employés de commerce, employés de bureau, personnels administratifs de catégorie C ou D de la fonction publique. Elle correspond à la *position professionnelle* de l'emploi occupé. Elle est déclarée par les personnes enquêtées. Cette grille correspond le plus souvent aux classifications des conventions collectives.

- Exploitation : exhaustive (principale) en 1999 et en 1990.

NDIP : part des non-diplômés dans la population de plus de 15 ans ayant achevé ses études

- La catégorie des non-diplômés considérée ici regroupe les personnes de 15 ans ou plus, non scolarisées, ayant déclaré n'avoir aucun diplôme.
- Exploitation : exhaustive (principale) en 1999, *sondage au quart (complémentaire) en 1990*.

FMONO : part des familles monoparentales dans le total des familles*

- Une famille monoparentale comprend un parent isolé et un ou plusieurs enfants célibataires (n'ayant pas d'enfant).

Extrait de www.insee.fr / Nomenclatures définitions méthodes

- *Exploitation : sondage au quart (complémentaire) en 1999 et en 1990.*

MEN6 : part des ménages de six ou plus personnes dans le total des ménages*

- Exploitation : exhaustive (principale) en 1999 et en 1990.

0_24 : part des moins de 25 ans dans la population totale*

- Exploitation : exhaustive (principale) en 1999 et en 1990.

EHUE : part des étrangers hors UE dans la population totale*

- La population étrangère est définie en fonction d'un critère de nationalité : est étrangère toute personne résidant en France qui n'a pas la nationalité française. Un étranger peut acquérir la nationalité française au cours de sa vie, en fonction des possibilités offertes par la législation.

- Les pays autres que la France faisant partie de l'Union Européenne en mars 1999 sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.

Les résultats relatifs aux ressortissants de l'Union Européenne n'ont donc pas le même champ qu'au RP 90 (l'Autriche, la Finlande et la Suède ont rejoint l'Union Européenne depuis).

Remarque : Parmi les étrangers se trouvant en France au moment du recensement, seuls ont été recensés ceux qui ont leur résidence permanente en France et ceux qui y travaillent ou y étudient (travailleurs permanents, stagiaires, étudiants, ainsi que leur famille le cas échéant), à l'exception des travailleurs saisonniers et des travailleurs frontaliers.

En outre, n'ont pas été recensés les étrangers membres du corps diplomatique, mais le personnel étranger (administratif, technique ou de service) des ambassades résidant de façon permanente en France l'a été. Ne sont recensés ni les touristes ni toute personne faisant en France un séjour de courte durée.

Extrait de www.recensement.insee.fr / RP99

- Exploitation : exhaustive (principale) en 1999 et en 1990.

HLM : part des ménages résidents en HLM dans le total des ménages*

- On considère ici les résidences principales des ménages, c'est-à-dire les logements occupés de façon permanente et à titre principal par un ménage. Les ménages résidents en HLM correspondent aux locataires ou sous-locataires d'un logement loué vide HLM.

Remarque : Les logements HLM non occupés ne sont pas comptabilisés.

- Exploitation : exhaustive (principale) en 1999 et en 1990.

LOG10 : part des logements dans des immeubles de 10 logements ou plus dans le total des logements*

- Exploitation : exhaustive (principale) en 1999 et en 1990.

*** Populations de référence**

Population totale : population totale sans double compte.

- La population sans doubles comptes comprend toutes les personnes (françaises ou étrangères) résidant sur le territoire métropolitain.

La population est dite "sans doubles comptes" (PSDC) car elle comptabilise une seule fois les personnes ayant des attaches dans les deux communes (élèves internes, militaires du contingent ou personnes vivant en

collectivité), chaque individu n'est comptabilisé qu'une seule fois et dans une seule commune. Elle présente l'intérêt d'être cumulable à tous les niveaux géographiques.

Extrait de www.recensement.insee.fr / RP99

- Exploitation : exhaustive (principale) en 1999 et en 1990.

Population active : population active ayant un emploi au moment du recensement (dite encore « population active occupée ») et les chômeurs.

- La population active au sens du recensement de la population comprend les personnes qui déclarent :
 - exercer une profession (salariée ou non) même à temps partiel ;
 - aider un membre de la famille dans son travail (même sans rémunération) ;
 - être apprenti, stagiaire rémunéré ...;
 - être militaire du contingent (tant que cette situation existait) ;
 - être chômeur à la recherche d'un emploi

Remarque : Ne sont pas retenues les personnes qui, bien que s'étant déclarées chômeurs, précisent qu'elles ne recherchent pas d'emploi.

Extrait de www.insee.fr / Nomenclatures définitions méthodes

- Exploitation : exhaustive (principale) en 1999 et en 1990.

Population active ayant un emploi : population active à l'exclusion des chômeurs à la recherche d'un emploi.

- Exploitation : exhaustive (principale) en 1999 et en 1990.

Total des familles

- Une famille est la partie d'un ménage comprenant au moins deux personnes et constituée, soit d'un couple marié ou non, avec ou sans enfants, soit d'un adulte avec un ou plusieurs enfants. Dans une famille, l'enfant doit être célibataire (lui-même sans enfant).

Extrait de www.insee.fr / Nomenclatures définitions méthodes

- *Exploitation : sondage au quart (complémentaire) en 1999 et en 1990.*

Total des ménages

- Un ménage, au sens statistique, est défini comme l'ensemble des occupants d'une résidence principale, qu'ils aient ou non des liens de parenté. Un ménage peut ne comprendre qu'une seule personne.

Remarque : Ne font pas partie des ménages les personnes vivant dans des habitations mobiles (y compris les marins et les sans-abri) et la population des communautés (foyers de travailleurs, maisons de retraite, résidences universitaires, maisons de détention...).

Extrait de www.insee.fr / Nomenclatures définitions méthodes

- Exploitation : exhaustive (principale).

Total des logements

- Le logement est défini du point de vue de son utilisation : c'est un local séparé et indépendant utilisé pour l'habitation.

On distingue 4 catégories de logements :

- les résidences principales : logements occupés de façon permanente et à titre principal par un ménage.
- les logements occasionnels : logements utilisés une partie de l'année pour raison professionnelle.
- les résidences secondaires : résidences utilisées pour les week-ends, les loisirs ou les vacances ; les logements meublés loués (ou à louer) pour des séjours touristiques en font partie.
- les logements vacants : logements disponibles pour la vente ou la location.

Extrait de www.recensement.insee.fr / RP99

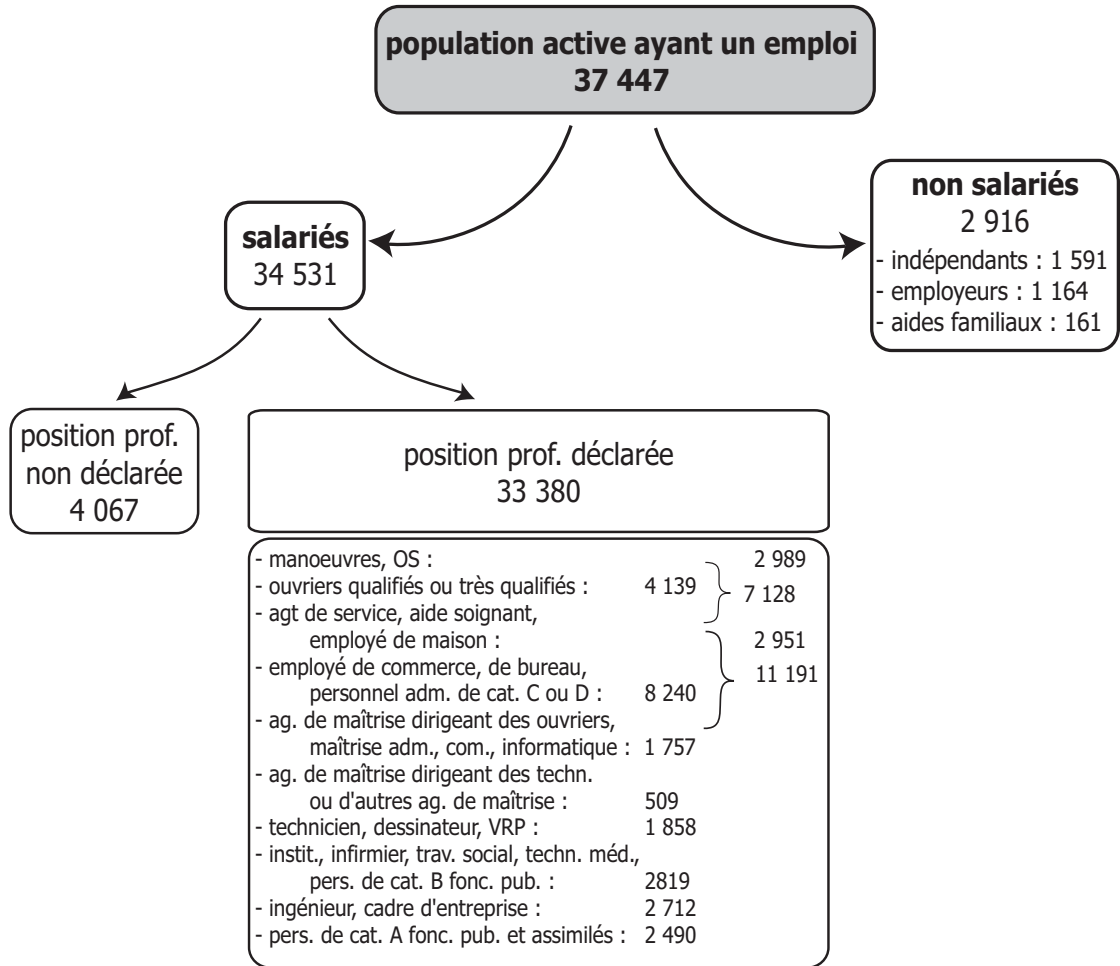
- Exploitation : exhaustive (principale) en 1999 et en 1990.

Annexe 5

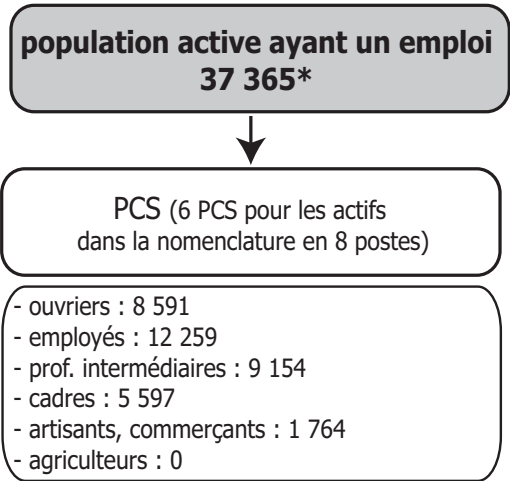
Positions professionnelles déclarées et Positions socio-professionnelles

Comparaison du classement de la population active occupée selon les deux nomenclatures à partir de l'exemple de la commune de Montreuil en 1999.

A. Les positions professionnelles déclarées



B. Les positions et catégories socioprofessionnelles



* l'écart entre les deux populations actives provient du mode d'exploitation : exploitation exhaustive pour les positions professionnelles, exploitation complémentaire (sondage au 1/4) pour les PCS.

Annexe 6

Mémoires des conseils généraux

CONSEIL GENERAL DE SEINE ET MARNE

Séance du 22 juin 1992

Commission de l'Action Sociale et de la Santé Publique

Commission de l'Administration Générale

Commission des Finances

DIRECTION DE L'ACTION SOCIALE DE SEINE ET MARNE

MEMOIRE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL N° 5/01

OBJET : Réorganisation territoriale de la Direction de l'Action Sociale - Charte Sociale.

Parmi les missions essentielles que la loi relative à la répartition des compétences a confiées au département figurent l'action sociale, l'aide sociale et la santé publique.

Le Conseil Général de Seine et Marne a le souci de répondre pleinement aux besoins de la population en ces domaines. Or, si depuis 1982 les actions et les moyens de la direction de l'action sociale se sont développés et enrichis, l'organisation territoriale de cette direction n'a pas été modifiée.

Le Conseil Général a donc décidé, en 1991, d'engager une étude sur la réorganisation de ces services pour mieux les adapter à un contexte qui a considérablement évolué. Cette étude est aujourd'hui terminée et je vous en soumetts le résultat, ainsi que le texte de la charte sociale rédigé à cette occasion.

I - LES OBJECTIFS ET LE DEROULEMENT DE L'ETUDE

1.1. Les objectifs

Deux objectifs étaient assignés à l'étude :

- la mesure des évolutions en cours et à venir du département, afin d'évaluer les moyens nécessaires pour y répondre et, notamment, de redécouper les circonscriptions d'intervention des services.

Les évolutions de la Seine et Marne dans le domaine social ont donné lieu à l'élaboration d'un "portrait social" qui constitue la première partie de la charte sociale.

Cette organisation permettra de lever les ambiguïtés actuelles sur la ligne d'encadrement au niveau local et de faire prévaloir la prise en compte des besoins de la population du secteur sur une logique verticale de services.

Enfin, une telle organisation permet de déconcentrer certaines compétences, donc de responsabiliser les services de terrain et de désengorger les services du siège, qui consacrent trop de temps à effectuer des arbitrages sur des situations individuelles au détriment de leur fonction technique.

Le responsable de l'unité territoriale devra avoir un niveau donné (assistante sociale chef, éducateur chef, puéricultrice 3ème niveau, médecin, attaché) mais son origine professionnelle sera diverse.

Le décloisonnement professionnel qui résulte de ce choix - notamment le décloisonnement entre le secteur administratif et les services sociaux et médico-sociaux - permettra d'enrichir l'approche de chacun.

Par ailleurs, le personnel social et médico-social doit pouvoir être, le plus possible, aidé par du personnel administratif pour se consacrer pleinement à sa mission.

Cette réorganisation impose aussi de modifier l'organigramme et les fiches de poste des responsables du siège : un nouveau sous-directeur des unités territoriales doit être garant du fonctionnement quotidien des unités, les autres sous-directeurs (qui garderont des liaisons constantes avec les services de terrain) devant désormais privilégier l'élaboration des politiques sociales et médico-sociales et l'aide technique aux professionnels de terrain sur les tâches de contrôle et d'arbitrage ponctuel. La nouvelle organisation doit ainsi permettre à la direction d'approfondir ses méthodes de travail, de définir le contenu précis des mesures prises, de les évaluer et, pour ce faire, de mettre en place un véritable système d'information et de communication.

Par ailleurs, la réorganisation de la direction est l'occasion de créer une sous-direction spécifique des actions de santé regroupant le service de protection maternelle et infantile et le service santé publique, ce qui correspond à une organisation plus rationnelle des politiques comme des compétences.

2.2. La charte sociale

La charte sociale qui vous a été distribuée par ailleurs vient compléter la charte d'aménagement adoptée il y a quelques mois par notre assemblée.

Elle démontre que notre département subit des bouleversements démographiques et sociaux considérables.

L'extrême rapidité de la croissance démographique, le mouvement de superposition d'une population nouvellement arrivée et d'une population d'origine, le risque de difficultés sociales aggravé pour les populations nouvellement arrivées touchent désormais l'ensemble du département. Si les difficultés se concentrent, en valeur absolue, sur la frange ouest, elles touchent davantage, en proportion, les frontières est et sud ainsi que les grands centres urbains.

Face à ce défi, notre assemblée se doit, en premier lieu d'interpeller l'Etat. Les évolutions que subit la Seine et Marne - notamment le reflux démographique en provenance des départements de la petite couronne - doivent être maîtrisées et mieux contrôlées. Par ailleurs, la santé et le logement - domaines dans lesquels certains indicateurs sont particulièrement préoccupants - relèvent pour une part essentielle des compétences étatiques. Le Conseil Général doit, quant à lui, assumer la plénitude de ses propres responsabilités : cette charte sociale est l'occasion, dans tous les domaines où la population connaît des besoins, d'affirmer la volonté d'y répondre, en collaboration avec les communes, ou en milieu rural, les groupements de communes.

C'est avec ces partenaires privilégiés que le Conseil Général entend agir, notamment :

- par la rédaction d'un livre blanc sur le problème du logement, et la gestion en commun, si les communes l'acceptent, de leur contingent de logements aidés, à condition que l'Etat lui aussi accepte cette collaboration ;

- par la signature de contrats de développement social qui aideront les communes à mener des actions collectives au bénéfice de leur population (dans le domaine de l'aide aux devoirs scolaires, de l'emploi, de la santé).

L'objet de la charte est de définir des axes de travail, dont la réalisation sera progressive et, sera soumise au cas par cas, à l'examen de notre assemblée, pour préciser le cadre juridique et financier de chaque projet. Je vous propose aujourd'hui d'en approuver les orientations.

III - LA MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE ORGANISATION

Le document joint en annexe au présent mémoire propose un redécoupage des unités territoriales. et je vous propose d'adopter le scénario 3 qui semble le mieux adapté et le plus cohérent.

La mise en oeuvre de ces nouvelles unités territoriales sera nécessairement progressive.

Les responsables des unités doivent être en effet recrutés et formés. Cette formation aura lieu à l'été et au début de l'automne.

Certains personnels changeront de domicile administratif (mais pas nécessairement de secteur d'intervention) et une procédure de consultation systématique de ces personnels doit être mise en oeuvre pour leur proposer, si nécessaire, des solutions alternatives.

Des problèmes de locaux se posent, notamment dans les nouvelles unités territoriales de Pontault-Combault - Roissy et de Brie Comte Robert mais aussi dans de nombreuses autres unités pour diverses raisons liées notamment au renforcement des équipes (Montereau, Lagny...).

Enfin, la mise en place des unités territoriales de Meaux, Chelles et de Melun gérées par des responsables CAF ou CRAMIF suppose une renégociation des conventions signées entre le Conseil Général et la CRAMIF ou la CAF. Ces négociations peuvent s'ouvrir prochainement.

Je vous remercie de bien vouloir vous prononcer sur ces nouvelles orientations et, si elles reçoivent votre accord, d'adopter le projet de délibération joint au présent mémoire.

Le Président du Conseil Général



Jacques LARCHE

CONSEIL GENERAL DE SEINE ET MARNE

Séance du 24 Octobre 2003

Commission de l'Action Sociale et de la Santé Publique

DIRECTION DE L'ACTION SOCIALE

MEMOIRE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL N°nm 02323**OBJET : Modification du découpage territoriale des unités d'action sociale.**

Lors de la séance du 22 juin 1992, notre assemblée a adopté les principes d'organisation et le découpage territorial des 15 unités d'action sociale (UAS). Ce découpage n'a pas été revu depuis et c'est ainsi que le ressort territorial actuel de chaque UAS regroupe entre 2 et 5 cantons, correspondant à un nombre d'habitants variant entre 50 000 et 100 000 environ.

Or, à l'occasion de la recherche d'une nouvelle localisation pour l'UAS de Melun, il m'est apparu souhaitable de faire concorder l'organisation administrative du Département avec le territoire de la Communauté d'agglomération Melun Val de Seine. En effet, cette concordance permettrait d'offrir à la Communauté d'agglomération Melun Val de Seine un interlocuteur unique, au lieu de trois actuellement, responsable du pilotage et de la coordination de l'ensemble des actions sociales et médico-sociales mises en œuvre localement en faveur des populations du ressort de cet établissement public de coopération intercommunale.

Cette orientation a été confirmée dans le mémoire n°3/01 présenté à l'Assemblée Départementale du 21 juin 2002 qui concernait la construction d'un immeuble de bureaux sur un terrain en bord de Seine, propriété du Département, destiné à regrouper certains services départementaux, parmi lesquels l'UAS de Melun.

Depuis lors, il a été décidé de reloger l'UAS de Melun à Vaux le Pénil, l'immeuble qu'y a acquis le Département (mémoire n° 3/01 du 16 décembre 2002) devant permettre d'y installer définitivement cette UAS au 4^e trimestre 2005.

La mise en concordance du territoire de l'UAS de Melun avec celui de la Communauté d'Agglomération de Melun Val de Seine fait exception au lien qui existait jusqu'ici entre le découpage des cantons et celui des territoires des UAS, lien qui, parmi d'autres critères, avait été retenu pour déterminer l'organisation territoriale de 1992. Cependant, l'un des buts de cette réorganisation était de privilégier la logique territoriale afin de « permettre aux communes ou aux regroupements de communes de disposer d'un interlocuteur unique et les inciter à mener, en collaboration avec le Département, des actions de développement local... ».

La nouvelle UAS « Melun Val de Seine » comprendrait, outre les cantons de Melun nord et de Melun sud, une partie des cantons du Mée sur Seine, de Savigny le Temple et de Perthes en Gâtinais.

La commune de Maincy, qui n'a pas adhéré à la Communauté d'agglomération, pourrait cependant être rattachée à cette nouvelle UAS, ce qui permettrait de garder la cohérence du canton de Melun nord et de tenir compte de la grande proximité géographique de cette commune avec la localisation future de l'UAS à Vaux le Pénil.

Ainsi, ce nouveau découpage aurait pour effet de transférer vers cette nouvelle UAS :

- l'activité de l'UAS de Fontainebleau relative aux communes de Boissise le Roi et de Dammarie les Lys, ce qui représente un bon tiers de l'activité médico-sociale totale de cette unité ;
- l'activité de l'UAS de Cesson relative aux communes de Boissettes, Boissise la Bertrand, Le Mée sur Seine et Seine Port, ce qui représente près de la moitié de l'activité médico-sociale totale de cette unité.

Afin de rééquilibrer l'activité de l'UAS de Fontainebleau, la proposition qui est faite consiste à lui rattacher le canton du Châtelet en Brie. Après ce nouveau découpage, cette unité regrouperait 84 500 habitants environ.

La population du territoire de la nouvelle UAS « Melun Val de Seine » serait de 103 400 habitants, ce qui en ferait la deuxième unité par ordre de population, après celle de Mitry-Mory (106 200 habitants).

La création d'une unité couvrant le territoire de Melun – Val de Seine telle qu'elle vient d'être décrite a un impact important sur les programmes de reconstruction des UAS de Melun et Fontainebleau. La réhabilitation des locaux « Morpho systèmes » à Fontainebleau acquis par le Département et l'aménagement de l'immeuble que le Département vient d'acheter à Vaux le Pénil sont des opérations qui pourraient être conduites à leur terme pour le 4^e trimestre 2005.

La création d'une UAS en concordance avec le territoire de la Communauté d'agglomération de Melun Val de Seine aurait pour conséquence de faire passer l'actuelle UAS de Cesson en dessous du seuil critique nécessaire à un fonctionnement normal. En effet, elle ne regrouperait que 43 700 habitants environ.

Il est donc proposé de créer une nouvelle unité « sénartaise », qui regrouperait les villes restantes dépendant de l'unité de Cesson (Cesson, Nandy, Savigny le Temple et Vert Saint Denis) et celles situées sur le canton de Combs la Ville. Cette nouvelle UAS permettrait là aussi d'offrir au SAN de Sénart un interlocuteur unique, au lieu de deux actuellement, responsable du pilotage et de la coordination de l'ensemble des actions sociales et médico-sociales mises en œuvre localement en faveur des populations du ressort de cet établissement public de coopération intercommunale.

Si le canton de Brie Comte Robert était maintenu dans le ressort territorial de cette nouvelle unité, la population regroupée serait supérieure à 123 000 habitants, ce qui en ferait, au regard de ce critère, l'unité la plus importante. Pour parvenir à un équilibre plus satisfaisant entre les UAS, il est proposé de rattacher le canton de Brie Comte Robert (37 200 habitants) à une autre unité, qui pourrait être celle de Tournan. Ce choix permettrait d'assurer une cohérence avec le bassin de vie des habitants et le découpage territorial des autres institutions sociales (ANPE, ASSEDIC, CAF, CPAM, missions locales...). L'UAS de Tournan ainsi redécoupée regrouperait alors 105 400 habitants environ. Ce rattachement aurait peu d'effet sur les locaux de l'UAS de Tournan, compte tenu de l'implantation du personnel concerné dans les locaux d'une antenne d'ores et déjà installée à Brie Comte Robert.

L'unité "sénartaise" limitée au territoire seine et marnais du SAN de Sénart regrouperait une population de 86 000 habitants environ. La localisation de cette nouvelle unité serait à déterminer, sachant que les implantations actuelles des UAS de Cesson et Combs la Ville font l'objet de locations coûteuses et doivent donc être considérées comme provisoires.

Cette nouvelle orientation aurait aussi pour conséquence de ramener le nombre d'UAS de 15 à 14, ce qui permettrait de renforcer le cas échéant l'encadrement de l'unité de Melun – Val de Seine, celui-ci appelant, du fait de son importance, une organisation et un management particuliers.

En conclusion, la modification du découpage territorial des unités d'action sociale reviendrait à réaliser les opérations suivantes:

- 1) création d'une unité Melun Val de Seine, dont le territoire correspond, à une commune près, à celui de la Communauté d'agglomération Melun Val de Seine et qui comprendrait : les 7 communes du canton de Melun Nord dont Maincy ; les 3 communes du canton de Melun Sud ; Les communes de Boissise le Roi et de Dammarie les Lys dépendant du canton de Perthes en Gâtinais ; les communes de Boissettes, Boissise la Bertrand et de Le Mée sur Seine, situées sur le canton de Le Mée sur Seine; la commune de Seine Port dépendant du canton de Savigny le Temple;
- 2) modification du découpage territorial de l'UAS de Fontainebleau, en conséquence du point précédent, et rattachement à cette unité du canton du Châtelet en Brie;
- 3) création d'une unité "sénartaise" dont le territoire correspond à celui du SAN de Sénart en Seine et Marne, soit le canton de Combs et les communes de Cesson et Vert Saint Denis dépendant du canton de Le Mée sur Seine et les communes de Nandy et Savigny le Temple situées sur le canton de Savigny le Temple;
- 4) rattachement du canton de Brie Comte Robert au territoire de l'UAS de Tournan.

Nm 4

Les modalités et les conditions de mise en œuvre de cette nouvelle organisation, ainsi que son calendrier, restent à préciser. Le travail de réflexion préparatoire sera bien entendu conduit avec les cadres et les agents concernés. Il est probable que cette réorganisation ne puisse être conduite que progressivement, eu égard à la gestion des ressources humaines et à la disponibilité de locaux adaptés qu'elle suppose.

On peut cependant indiquer d'ores et déjà que les dispositions arrêtées devront prendre en compte notamment la continuité des interventions auprès du public et, dans toute la mesure du possible, le souhait des agents quant à une éventuelle nouvelle affectation.

Si cette nouvelle organisation territoriale des UAS vous convient, je vous propose d'en adopter le principe en approuvant les termes de la délibération jointe.

Vu la délibération du 22 juin 1992 consécutive au mémoire numéro 2578 relatif à la « réorganisation territoriale de la Direction de l'action sociale – Charte sociale »,

Vu le mémoire du Président du Conseil Général,

Vu l'avis de la Commission de l'Action Sociale et de la Santé Publique

Vu l'avis de la Commission de l'Administration Générale et du Personnel

Vu l'avis de la Commission des Finances

Dossier n° nm des mémoires soumis à la commission
de l'Action Sociale et de la Santé Publique

Rapporteurs : M
Commission de l'Action Sociale et de la Santé Publique

Séance du 24 Octobre 2003

OBJET : Modification du découpage territorial des unités d'action sociale.

DECISION DU CONSEIL GENERAL

Le Conseil Général de Seine et Marne,

Vu le mémoire du Président du Conseil Général

Vu l'avis de la Commission de l'Action Sociale et de la Santé Publique

DECIDE

Article 1: d'adopter le principe d'une modification du découpage territorial des unités d'action sociale (UAS), concernant les UAS numéros 2, 8, 9, 10 et 11, le nouveau découpage devant être mis en place progressivement

Article 2: de modifier le découpage territorial de l'UAS n°2 qui regroupera les communes des canton de Fontainebleau, du Châtelet en Brie et les communes du canton de Perthes en Gâtinais à l'exception de celles adhérant à la Communauté d'agglomération de Melun Val de Seine, soit Boissise le Roi et Dammarie les lys

Article 2: de modifier le découpage territorial de l'UAS n°2 qui regroupera les communes des cantons de Fontainebleau, du Châtelet en Brie et les communes du canton de Perthes en Gâtinais à l'exception de celles adhérant à la Communauté d'agglomération de Melun Val de Seine, soit Boissise le Roi et Dammarie les lys

Article 3 : de modifier le découpage territorial de l'UAS n°8 qui regroupera outre les communes des cantons de Mormant, de Tournan en Brie, de Rozay en Brie, celles du canton de Brie Comte Robert

Article 4 : de créer, en substitution de l'UAS n°9, une nouvelle UAS « Melun Val de Seine » dont le territoire correspondra, à la commune de Maincy près, à celui de la Communauté d'agglomération Melun Val de Seine et regroupera les communes des cantons de Melun Nord, de Melun Sud ; les communes de Boissise le Roi et de Dammarie les Lys dépendant du canton de Perthes en Gâtinais ; les communes de Boissettes, Boissise la Bertrand et de Le Mée sur Seine, situés sur le canton de Le Mée sur Seine ; la commune de Seine Port dépendant du canton de Savigny le Temple

Article 5 : de créer, en substitution des UAS n°10 et 11, une nouvelle UAS « sénartaise », dont le territoire correspondra à celui du SAN de Sénart en Seine et Marne, soit les communes du canton de Combs la Ville ; les communes de Cesson et de Vert Saint Denis dépendant du canton de Le Mée sur Seine ; les communes de Nandy et de Savigny le Temple situées sur le canton de Savigny le Temple

LE PRESIDENT,

J. LARCHE

DIRECTION GENERALE DES SERVICES
DU DEPARTEMENT

DIRECTION DE L'ACTION SOCIALE
DES YVELINES
(D.A.S.D.Y.)

Direction
PB/IP/ESPTERRLDOC

REPUBLIQUE FRANCAISE

DEPARTEMENT DES YVELINES

RAPPORT AU CONSEIL GENERAL

Séance du :

REORGANISATION TERRITORIALE DE LA DIRECTION
DE L'ACTION SOCIALE

AVANT PROPOS :

DES CIRCONSCRIPTIONS AUX ESPACES TERRITORIAUX

Le principe d'une réorganisation territoriale a été arrêté lors du débat d'orientation du 16 Décembre 1994. L'Assemblée Départementale, invitée à se prononcer sur les politiques sociales yvelinoises, avait alors affirmé sa volonté de les faire évoluer vers l'aide à la personne, ce qui suppose à la fois le décloisonnement des services et une plus grande proximité de l'action de terrain, conduite pour l'essentiel au sein des circonscriptions.

"La recherche d'une plus grande rationalisation de l'action départementale et le souci de l'utilisation optimale des moyens appelleront une réorganisation territoriale avec le souci de définir précisément le rôle de chacun des membres des équipes départementales et notamment des responsables des structures de terrain". (rapport d'orientation au Conseil Général sur la politique sociale du Département des Yvelines - 16 Décembre 1994).

Le principe de la réorganisation territoriale a été repris et décliné dans le projet de service élaboré par la Direction de l'Action Sociale au cours de l'année 1995. Parmi les 45 mesures proposées par la DASDY et adoptées par l'Assemblée Départementale le 26 Janvier 1996, un important volet est consacré à la refonte des actuelles circonscriptions (5 propositions fixent le cadre du redécoupage) et à la réorganisation du travail au sein de ces nouvelles structures (ce qui implique la définition et la mise en oeuvre de nouvelles fonctions).

Depuis le 12 Avril et durant trois mois, un travail de fond a été conduit par un groupe de représentants des territoires et des métiers de la DASDY, à partir des propositions des équipes de terrain.

Le projet de redécoupage issu de ces travaux, intégrant les 12 zones de cohérence utilisées par la Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme, a été adressé par un courrier personnalisé aux 262 Maires des Yvelines qui ont pu émettre leurs remarques sur le découpage envisagé.

L'organisation qui est présentée aujourd'hui a pris en compte chacune de ces remarques. Dans tous les cas de figure, l'intérêt des populations, leurs habitudes de vie et les flux liés au travail et à la vie sociale ont été privilégiés sur toute autre considération.

Il vous est donc proposé, sur la base de ce rapport, d'arrêter une nouvelle organisation territoriale qui donne le cadre de nos politiques sociales de terrain pour les dix ans à venir.

Ce sont au total 20 espaces territoriaux d'action sociale et médico-sociale, renforcés pour certains par des pôles de proximité, qui conduiront les interventions de terrain et veilleront à répondre le plus efficacement à la demande sociale, là où elle s'exprime, dans une approche globale (donc décloisonnée) de l'aide à la personne.

LE CONTEXTE : UNE REORGANISATION RENDUE NECESSAIRE PAR L'EVOLUTION DE LA DEMANDE SOCIALE

Lors du débat du 16 décembre 1994, véritable texte fondateur du projet social départemental, le Conseil Général des Yvelines a pris acte des besoins des Yvelinois et des améliorations à apporter à son organisation interne. Il a donné le cadre de ses futures interventions et a affirmé sa volonté de faire évoluer ses politiques sociales vers l'aide à la personne.

1. UNE DEMANDE ACCRUE ET PLUS COMPLEXE :

Tous les acteurs de terrain, les travailleurs sociaux, les Maires dans leurs communes, les Conseillers Généraux au sein des commissions d'admission à l'aide sociale, font le même constat d'une dégradation économique et sociale, qui frappe par son caractère soudain.

Cette dégradation se traduit du point de vue de l'action sociale par une demande accrue et plus complexe. La Direction de l'Action Sociale (D.A.S.D.Y.) est confrontée à des besoins nouveaux, besoin d'insertion des jeunes et même des jeunes diplômés, des cadres atteints par le chômage, des demandeurs d'emploi de longue durée, aux difficultés des familles et de l'enfance en danger, à l'augmentation du nombre de personnes mal logées, etc ...

De plus, dans certains quartiers (à Mantes la Jolie, les Mureaux, Trappes, Chanteloup les Vignes ...) la dégradation du "lien social" est telle que les réponses traditionnelles ne suffisent pas. Il convient alors d'apporter des réponses adaptées et de faire du "sur mesure" social.

Le contexte financier incite au redéploiement des moyens. Comme pour tous les départements de France, le budget de l'Action Sociale est confronté à un effet de ciseaux. L'augmentation de la demande et sa complexité nouvelle coïncident avec une diminution des recettes globales.

Le contexte ne se prête donc pas à l'engagement de moyens supplémentaires qui viendraient renforcer les dispositifs existants, sans garantie d'efficacité.

Conscient de ces enjeux, dont il a dressé la liste le 16 Décembre 1994, le Département a souhaité préciser les missions qui lui sont dévolues de par la loi et a pris l'engagement formel de les assumer de façon exemplaire. Ce qui suppose une réorganisation ou un redéploiement de la direction qui est chargée de mettre en oeuvre les politiques sociales départementales, la D.A.S.D.Y.

2. LA VOLONTE DE CLARIFIER LES MISSIONS DEPARTEMENTALES :

La décentralisation a fait du Département le pivot de l'action sociale de terrain. Il est le maître d'oeuvre des politiques sociales de proximité. Mais il lui appartient de développer un partenariat avec les CCAS notamment et avec les autres intervenants du domaine social (organismes de protection sociale, Préfet et DDASS, associations, établissements sanitaires et sociaux, ...).

La création de dispositifs cogérés par l'Etat et le Département, à partir de 1988, notamment dans le cadre de la lutte contre l'exclusion (RMI, carte santé, politique de la ville, logement des plus défavorisés, ...) a entraîné une nouvelle répartition des tâches avec des procédures parfois complexes.

C'est pourquoi l'Assemblée Départementale a adopté en Décembre 1995 et Janvier 1996, les outils nécessaires à la mise en oeuvre du projet social départemental :

- ✧ Un règlement départemental d'aide sociale, document de référence opposable aux tiers.
- ✧ Un schéma actualisé des équipements sociaux et médico-sociaux en 3 volets (enfance, adultes handicapés et personnes âgées).
- ✧ Un projet de service, guide pratique pour conduire très concrètement les actions départementales.

Par ailleurs, le Département des Yvelines réfléchit aujourd'hui à une Charte Sociale, qui vise à établir de nouvelles règles de partenariat avec les principales institutions qui interviennent dans le domaine social, mais aussi avec les communes et les associations. L'outil majeur de cette nouvelle politique sera le contrat d'objectifs et de moyens, ainsi qu'une communication renforcée entre les intervenants (observatoire social et médico-social, lettre d'information sur les politiques sociales du Département).

3. LE PRINCIPE D'UNE REORGANISATION TERRITORIALE :

Le projet de service consacre un important volet à la réorganisation territoriale, en partant d'un constat : le découpage des circonscriptions calqué sur l'organisation administrative de 1983 ne correspond plus nécessairement aux réalités socio-géographiques nouvelles des Yvelines. En effet, les aires d'études et les zones de cohérence départementales utilisées par la direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme (D.A.U.) ne recourent pas l'organisation de la D.A.S.D.Y.

Les propositions 32 à 36 du projet de service listent donc les "aménagements à apporter à l'organisation territoriale" pour que celle-ci reflète "la réalité géographique, économique et sociale du secteur concerné". Très concrètement, il convient de "se rapprocher de l'usager" et de mettre en oeuvre une politique d'aménagement social du territoire. Le développement social local, adapté aux réalités de chaque territoire des Yvelines, est une des composantes fondamentales de l'aide à la personne.

Le besoin d'une réorganisation territoriale ne se limite pas à un simple aménagement de l'espace, celui-ci doit s'accompagner d'une réflexion sur l'organisation interne de ces structures. Il faut opérer un véritable décloisonnement entre les trois grands services qui interviennent sur le terrain : service social départemental, aide sociale à l'enfance (ASE) et protection maternelle et infantile (PMI).

LA METHODE RETENUE POUR L'ELABORATION DU REDECOUPE A PRIVILEGIE LA PARTICIPATION :

1. L'ORGANISATION ACTUELLE A MONTRE SES LIMITES :

Héritée de la décentralisation, elle s'appuie sur 18 circonscriptions auxquelles sont adjointes deux unités territoriales (Chanteloup-les-Vignes et Mantes-la-Ville qui interviennent sur des territoires plus resserrés).

Cette organisation a pu présenter l'avantage d'une relative cohérence avec l'organisation administrative de l'Etat. Cela est moins vrai aujourd'hui, avec la superposition de nouveaux dispositifs, notamment dans le domaine de la lutte contre l'exclusion.

D'une manière générale, la montée des problématiques sociales a fait apparaître les imperfections de cette organisation. L'enquête réalisée auprès des agents de la DASDY en Février 1995 a confirmé l'existence de dysfonctionnements :

- ✧ Certaines équipes, trop petites ou intervenant sur des territoires restreints, n'arrivent pas à faire émerger une dynamique.
- ✧ D'autres équipes, avec un personnel plus important, sont au contraire éclatées entre trois logiques différentes (Santé, Enfance, Service d'Action Sociale).
- ✧ Un déséquilibre réel se fait sentir sur certains territoires où une ville connaissant de forts problèmes sociaux occulte la réalité du travail accompli dans les communes voisines. Il peut être alors difficile de mettre en oeuvre des logiques de partenariat avec des communes ne se reconnaissant pas les mêmes enjeux. Or, le décret de mai 1995 qui réaffirme le rôle majeur du CCAS insiste sur la nécessité du partenariat pour conduire une action sociale de proximité.

2. LE PROJET DE SERVICE A DONNE LE CADRE D'INTERVENTION :

- ✧ Un groupe de travail a été mis en place le 12 avril 1996. Il est composé de représentants des principales professions intervenant dans le cadre d'un espace territorial.

A partir des critères avancés dans le projet de service, le groupe a défini sa propre méthodologie :

- ❖ Le critère majeur est celui des zones de cohérence définies par l'IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France) et couramment utilisées par la Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme.
- ❖ Ce critère est pondéré par deux indicateurs de précarité, le nombre de logements sociaux et le taux de chômage plus le nombre de RMistes.
- ❖ Le groupe s'est également efforcé d'apprécier l'évolution de la demande sociale (état des logements sociaux, accès à la propriété de ménages fragilisés, surendettement ...).

☞ Quatre séances de travail ont permis d'élaborer un projet de découpage :

La première séance a été consacrée à l'exploitation des travaux réalisés par les actuelles circonscriptions. Chaque responsable était invité à proposer un ou plusieurs scénarios de remodelage de sa circonscription (à partir de son expérience du terrain, des remarques des Conseillers Généraux ou des Maires).

Au cours des séances suivantes, les scénarios proposés ont été mis en regard des zones de cohérence. Le profil des futurs espaces territoriaux s'inscrit dans les grandes lignes de ce découpage (plusieurs espaces prennent place à l'intérieur d'une même zone de cohérence).

Nous avons pu disposer ainsi d'une première carte du nouveau découpage qui a permis de tester les scénarios auprès des responsables de circonscription.

☞ Il a été ensuite procédé à une phase de consultation.

❖ Le projet de redécoupage a été adressé aux 262 Maires des Yvelines par un courrier personnalisé, afin de recueillir leurs remarques. Toutes les réponses reçues ont fait l'objet d'une analyse précise de la part de la Direction. Le projet initial a ainsi été amendé sur six points.

❖ Le projet a été présenté au CTP le 12 Septembre 1996 et le 24 septembre 1996.

❖ Parallèlement l'ensemble des agents de la DASDY a été invité à en prendre connaissance, dans le cadre de chacune des sous-directions.

LES ESPACES TERRITORIAUX, UN NOUVEAU DECOUPAGE POUR UNE NOUVELLE ORGANISATION :

Le nouveau découpage s'inscrit dans les 12 zones de cohérence couramment utilisées par la D.A.U. On retrouve donc la logique des 5 grands bassins de vie qui composent le Département des Yvelines : le Val de Seine, le Secteur Semi-Rural, la Zone Urbaine, la Ville Nouvelle, la Seine Amont.

1. VINGT ESPACES TERRITORIAUX D'ACTION SOCIALE ET MEDICO-SOCIALE REMPLACENT LES DIX-HUIT CIRCONSCRIPTIONS ET LES DEUX UNITES TERRITORIALES :

Il vous est proposé une organisation en 20 Espaces Territoriaux détaillés en annexe, qui adaptent l'actuel découpage, en modifiant dans certains cas la localisation des sièges. D'une manière générale, l'économie du projet respecte les grandes lignes des bassins de vie identifiables dans les Yvelines :

☛ Val de Seine : le Mantois et la Seine Aval

Autour de Mantes la Jolie (la ville de Mantes constitue à elle seule un espace territorial), l'ancienne circonscription de Mantes Couronne et l'unité territoriale de Mantes la Ville sont fondues en deux espaces, l'un englobant le nord et l'est de Mantes, l'autre les communes du District et les communes voisines jusqu'à Epône. Aubergenville-Meulan est élargi en direction du nord, la ville des Mureaux constitue un espace territorial à part entière.

☛ Le Secteur Semi-Rural

Dans le sud des Yvelines, l'actuelle circonscription de Rambouillet est scindée en deux parties afin de limiter l'aire d'intervention et de faciliter les relations avec les nombreuses communes du secteur. Un espace demeure implanté à Rambouillet, au sud. Un second espace est créé au nord qui sera basé à la Queue lez Yvelines ou Montfort l'Amaury.

☛ La Zone Urbaine

A Versailles, la logique d'agglomération est privilégiée. La ville est divisée en deux secteurs, auxquels s'ajoutent les communes voisines naturellement tournées vers le chef lieu du Département.

Autour de St Germain en Laye, la principale modification est le regroupement des communes situées dans la Boucle de la Seine où se développent de fortes solidarités intercommunales : les actuelles circonscriptions de Chatou et de Houilles sont regroupées en un seul espace .

☞ La Ville Nouvelle

En Ville Nouvelle, trois espaces se partagent les communes du secteur : la ville de Trappes devient un espace territorial à part entière ; Guyancourt et Elancourt regroupent les communes limitrophes.

☞ La Seine Amont

La ville de Sartrouville demeure dans son espace de rattachement actuel, au côté de Maisons Laffitte.

Triel, Verneuil et Vernouillet et Chanteloup les Vignes forment un espace élargi.

2. DES POLES DE PROXIMITE COMPLETERONT CE DISPOSITIF :

Afin de répondre le plus précisément aux demandes des Yvelinois (et notamment aux populations les plus démunies), le dispositif pourra être complété par des pôles de proximité.

Ils sont au nombre de trois : Chanteloup les Vignes, Vélizy, Houilles, et ils constituent un échelon intermédiaire, en complément des permanences qui seront assurées dans les communes par les travailleurs sociaux des espaces territoriaux.

Ces pôles de proximité assureront de façon déconcentrée les missions relevant des trois grands services présents dans un espace territorial, la coordination étant assurée par un cadre intermédiaire, sous l'autorité du Responsable de l'espace territorial de référence.

3. UNE NOUVELLE ORGANISATION INTERNE :

La circonscription, cadre dans lequel le Service Départemental d'Action Sociale exerçait ses missions et où prévalaient des logiques de service, entre SDAS, ASE et PMI, devient un Espace Territorial d'Action Sociale et Médico-Sociale.

Cet espace est le lieu où sont mises en œuvre les trois grandes missions (santé, enfance, social) de la Direction de l'Action Sociale. Le Responsable d'Espace Territorial est le responsable hiérarchique de l'équipe pluri-disciplinaire qui intervient sur ce secteur géographique donné. Il identifie et analyse l'évolution des besoins. Le RET met en œuvre les projets et en est le garant, il doit veiller à une bonne coordination, au sein des bassins de vie, des Espaces Territoriaux.

A compter du 1er Novembre 1996, les Espaces Territoriaux d'Action Sociale et Médico-Sociale remplaceront les actuelles circonscriptions dans toutes leurs compétences.

Si ces propositions vous agréent, je vous demande d'adopter la délibération suivante :

LE CONSEIL GENERAL,

Vu la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions, modifiée ;

Vu la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ;

Vu la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du Code Général des Collectivités Territoriales ;

Vu la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, complétée par la loi du 06 janvier 1986, adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'action sociale et de santé ;

Vu la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social ;

Vu l'avis formulé le 24 septembre 1996 par le comité technique paritaire départemental ;

Vu le rapport de Monsieur le Président du Conseil Général ;

Sa Commission Emploi, Affaires Sanitaires et Sociales entendue ;

Sa Commission des Finances consultée ;

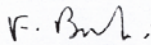
APRES EN AVOIR DELIBERE

AUTORISE M. le Président du Conseil Général à fixer le découpage des Espaces Territoriaux qui sera effectué à partir des 12 zones de cohérence définies par l'IAURIF (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France).

DECIDE - de la mise en place, à compter du 1er novembre, des espaces territoriaux d'action sociale et médico-sociale, au nombre de 20, détaillés en annexe,

- que chaque espace territorial sera placé sous la responsabilité d'un RET (Responsable d'Espace Territorial),
- que les conditions statutaires et les dispositions législatives s'attachant aux circonscriptions, sont de fait appliquées aux espaces territoriaux.

LE PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL


Franck BOROTRA

RAPPORT N° 02 - 3 0 3

au CONSEIL GÉNÉRAL

Séance du 11 FEV. 2002

Généralisation du projet « CASS 2000 » aux circonscriptions d'actions sanitaires et sociales.

En raison de l'ampleur de la crise et de ses répercussions sur les populations les plus fragilisées, le Président du Conseil général avait souhaité en 1998 qu'une large réflexion et qu'une vaste concertation sur le travail social s'engagent, afin de redéfinir ses missions de service public, de mieux répondre aux besoins et aux attentes légitimes d'une population en grande difficulté et de redonner tout son sens au travail des agents départementaux des circonscriptions d'actions sanitaires et sociales.

Le 26 juin 2000, vous donniez acte au Président GERMA, à l'unanimité, d'une communication (annexe 1) portant sur l'exercice des missions départementales dans ces vingt circonscriptions. Cette communication rappelait le processus engagé, à savoir :

- l'historique et le contexte de la démarche communément appelée « CASS 2000 »,
- les objectifs poursuivis, à savoir l'amélioration de la qualité du service rendu et la revalorisation des savoir-faire des personnels,
- les résultats obtenus pendant les deux premières années de ce chantier.

Elle présentait aussi les activités prioritaires qui en découlent, en mettant en adéquation les besoins du public, les savoir-faire des agents avec les moyens disponibles. Elle comprenait, enfin, diverses propositions d'organisation susceptibles d'être expérimentées au cours de l'année 2001.

A partir des résultats de cette phase expérimentale, je vous propose de généraliser à toutes les circonscriptions, les évolutions identifiées comme nécessaires à l'amélioration de nos actions territorialisées s'attachant à prévenir les différentes formes d'exclusion dans une approche résolument citoyenne et s'inscrivant dans l'orientation départementale de contribution décisive au développement local, notamment dans le cadre des dispositifs de la politique de la ville.

En effet, aujourd'hui, la plupart des circonscriptions sont divisées en « secteurs », et à chacun d'eux est affecté un assistant social. Demain, l'organisation évoluera vers un travail concerté de plusieurs professionnels intervenant sur un même territoire, qui pourra être une commune, un quartier, voire un espace intercommunal. L'inscription de l'intervention d'une équipe sur un même territoire s'est avérée plus efficace là où elle a été mise en œuvre. Elle contribue, en effet au renforcement du travail concerté entre les agents des circonscriptions, conduit au développement des partenariats, facilite la réalisation de diagnostics locaux partagés entre les agents et entre ceux-ci et leurs partenaires. Enfin, elle crée de ce fait, des conditions propices à l'émergence de projets collectifs, notamment de ceux intégrés à la politique de la ville et à une plus forte inscription sur les territoires des politiques d'action sociale sectorielles.

Par ailleurs, ce travail, qui concerne les 850 agents exerçant dans nos circonscriptions, s'inscrit pleinement dans la démarche de réforme de l'ensemble de l'Administration départementale, en direction de ses personnels. Bien entendu, les agents et les cadres des services dont l'activité concerne les circonscriptions ont été associés à cette démarche à chacune de ses étapes.

Le rapport qui vous est ici présenté, dresse les préconisations et les objectifs à atteindre, et l'organisation qui en résulte pour nos circonscriptions.

I – Une réforme qui s'inscrit dans la démarche départementale.

Le travail ainsi engagé depuis près de trois ans, montre toute sa cohérence avec les orientations générales qui caractérisent la politique sociale départementale :

- le respect de toutes les personnes accueillies, dans leur diversité et la complexité de leurs difficultés,
- la prise en compte globale de la personne, placée en tant qu'acteur de son projet social, épaulée pour retrouver sa dignité et son autonomie, dans une démarche citoyenne,
- l'accès et la préservation de ses droits sociaux, même les plus élémentaires,
- la primauté de la prévention, qu'elle soit individuelle ou collective,
- l'accompagnement social approfondi, adapté à chaque situation, en recherchant l'adhésion de chaque personne aux propositions de soutien,
- le développement du partenariat et une meilleure mise en synergie des différents intervenants sociaux dans le cadre de la proximité territoriale qui caractérise nos vingt circonscriptions.

Les propositions de ce chantier contribuent au renforcement de l'efficacité de notre politique sociale et de sa cohérence avec les autres dispositifs publics, conformément à notre engagement dans la politique de la ville.

Elles s'inscrivent dans les orientations déjà à l'œuvre dans d'autres aspects de notre politique sociale qui concourent tous, dans leur complémentarité, à développer une politique de justice sociale, fondée sur l'accès aux droits, la prévention et la solidarité dans une approche globale :

- dans le champ de l'insertion, avec la mise en œuvre d'un Programme Départemental d'Insertion qui fait de l'accès à l'emploi sa priorité,

- dans le domaine de la petite enfance, avec la mise en place des Conseils de Crèches, et l'adaptation de nos structures d'accueil à l'évolution des besoins des familles, suite à la charte départementale de la petite enfance que vous avez adoptée en 1999,

- dans le domaine de la prévention et de la protection de l'enfance, par la mise en œuvre du schéma de Prévention et de Protection de l'Enfance et de la Jeunesse dont les grandes orientations seront mises en œuvre par de nombreux acteurs, dont les équipes exerçant leurs missions dans chacune de nos circonscriptions,

- dans le domaine de la santé, par la mise en œuvre du Programme Régional d'Accès et de Prévention aux Soins avec le développement de nombreuses actions visant à améliorer l'accès au diagnostic et aux soins de ceux qui n'en ont pas les moyens,

- enfin, dans le domaine des personnes âgées, par la mise en œuvre de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie, dans la dynamique engagée par le schéma gérontologique que vous avez adopté fin 1998 et la mise en place des premiers Centres Locaux d'Information et de Coordination (CLIC).

La qualité de l'exercice, par les circonscriptions, des missions de service public ainsi redéfinies, se trouve améliorée dans le cadre des nouvelles organisations de nos circonscriptions.

Les professionnels, placés dans une démarche participative originale, ont été associés étroitement tant à la définition de ces missions qu'à la recherche d'une meilleure efficacité technique et organisationnelle. Malgré la diversité des métiers et des statuts en présence, leurs potentiels et savoir-faire ont été interrogés, adaptés, mieux reconnus et valorisés, notamment par l'élaboration de nouveaux profils de postes.

Au cours du dernier trimestre de l'année 2001, treize des vingt circonscriptions sont engagées, selon des rythmes et des modalités parfois différents, dans l'expérimentation de ces changements dont le projet se révèle pertinent à bien des niveaux. Plusieurs résultats sont, en effet, suffisamment significatifs et convergents pour permettre de dégager des axes de généralisation à l'ensemble des vingt circonscriptions. (cf « les résultats de l'Etude Population » jointe en annexe 2).

La pertinence pressentie au cours de la première phase du chantier, de créer, au sein de chaque site, un pôle d'accueil et un pôle d'accompagnement des publics se trouve validée par les expérimentations. En effet, la constitution d'un pôle d'accueil regroupant plusieurs professionnels administratifs et sociaux, permet d'améliorer le service rendu en réduisant les délais de réception du public et en créant les conditions d'une écoute de qualité dès la première demande. Il s'ensuit notamment une diminution significative des manifestations d'agressivité de celui-ci. De plus, l'existence de ce pôle unique pour l'ensemble de la circonscription permet d'assurer un accueil continu et d'obtenir une meilleure connaissance de la population. Par ailleurs, les expérimentations ont permis de préciser l'organisation du pôle accueil lorsqu'existent plusieurs sites d'accueil.

Elles confirment également que la dissociation du traitement des situations ponctuelles de celui des situations complexes permet à la fois d'être plus réactif et de rechercher de meilleures réponses, et démontrent que l'une des façons de développer la prévention consiste à organiser et à renforcer le travail pluridisciplinaire le plus en amont possible.

L'inter action qui en découle entre nos équipes et les partenaires, notamment les C.C.A.S, les associations, contribue au maintien et au renforcement du lien et du tissu social, à travers les interventions qu'elles soient individuelles ou collectives.

La nouvelle organisation modifie profondément les relations de travail en intensifiant les échanges sur les pratiques professionnelles au sein des équipes. Son expérimentation a permis de clarifier le contenu des nouvelles fonctions des agents et d'élaborer de nouveaux profils de postes, et redéfinir les interdépendances et les modes de communication et de collaboration entre les agents exerçant différentes fonctions et parfois aussi entre les équipes exerçant différentes missions.

Elle a également confirmé l'intérêt de créer par redéploiement une nouvelle fonction, celle d'assistant administratif. La présence des écrivains publics recrutés dans le cadre du dispositif des « emplois-jeunes », devra être nécessairement envisagée comme un point d'appui transitoire, au développement de cette nouvelle fonction.

Ces axes en matière d'organisation et de fonctions nouvelles s'accompagnent d'un important programme de formation d'adaptation aux postes ainsi redéfinis afin d'assurer l'efficacité de l'exercice de ces nouvelles fonctions. Ce plan de formation contribuera ainsi à la mise en œuvre des orientations départementales telles que celle de la territorialisation des interventions qui concourent au développement social local.

Enfin, en matière de gestion des personnels et de l'activité, les expérimentations ont également permis d'établir un ratio précis entre le nombre des assistants sociaux d'accueil et celui des assistants sociaux d'accompagnement permettant, à moyens constants, de trouver un équilibre satisfaisant des personnels du pôle d'accueil et de ceux du pôle d'accompagnement. Ainsi, sur chaque site, 30 à 50 % des effectifs d'assistants sociaux sera affecté au pôle accueil.

Les premiers résultats des expérimentations permettent de dresser les préconisations qui devront donc être mises en œuvre dans toutes les circonscriptions au cours de l'année 2002.

II - Les préconisations et les objectifs de chaque circonscription.

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette réforme, il s'agira :

1) de prendre en compte toute demande, d'y apporter si nécessaire une réponse immédiate, et de prendre en charge les personnes en difficulté de manière soutenue et approfondie. Ainsi, sont déployés des moyens efficaces pour améliorer la prévention, par un traitement tant individuel que collectif.

2) de placer la personne accueillie au centre de la démarche

La demande formulée par la personne (logement, santé...) sera prise en considération en tenant compte de son contexte spécifique (niveau d'autonomie, environnement familial...) et non d'une typologie de publics (jeune, famille...).

L'action des personnels devra être sous-tendue par les valeurs fondamentales du travail médico-social. Est notamment réaffirmé le respect de la dignité des personnes et de leurs situations singulières et la prise en compte de leurs capacités à se mobiliser afin d'améliorer leur autonomie, leur qualité de vie et leur environnement.

Les professionnels seront placés en situation de travailler en commun autour de la construction du projet de la personne, cette dernière étant reconnue en capacité d'agir, comme le montrent certaines des actions collectives menées par les équipes des circonscriptions.

3) d'offrir un service global à la population

Le choix, effectué de longue date, de regrouper trois services à savoir le service social de polyvalence, l'Aide Sociale à l'Enfance et la Protection Maternelle et Infantile, au sein d'une même entité départementale locale constitue une modalité d'organisation appropriée. Elle permet, en effet, d'assurer une offre de service globale à la population, en proposant de repenser l'organisation des circonscriptions autour d'un accueil unique et rapide et d'une écoute de qualité, complétée, si nécessaire et en fonction du projet spécifique de chaque personne accueillie, par des équipes d'accompagnement internes ou externes à la circonscription. Ce mode d'organisation est validé et conforté.

Il s'agit d'inverser la logique d'offre de prestations juxtaposées au profit de la réponse la plus cohérente et la mieux adaptée possible à la situation spécifique de chaque personne. En conséquence, les équipes travailleront en concertation à la production de l'offre de services et d'accompagnement adaptés à la situation spécifique de chaque usager. Ceci impliquera l'intensification du travail en coopération entre le Service Social, le Service de l'Enfance et des Actions Educatives et le service de la Protection Maternelle et Infantile et au delà avec d'autres services (RMI, « Accueil-Information », Direction de la Santé, Service Habitat Population...) qui ne sont pas implantés en circonscription.

1) d'adapter le travail social aux problématiques actuelles en s'appuyant sur une vision prospective

Pour ce faire, la fonction d'observatoire social de nos circonscriptions sera développée, à deux niveaux :

- au pôle accueil qui dispose de données sur la population accueillie,
- dans les équipes d'accompagnement qui ont une bonne connaissance de la population d'un quartier ou d'une commune,

Des outils technologiques de traitement des données statistiques et de communication adaptés devront être mis au service de cette fonction essentielle à l'adaptation de nos offres de service aux besoins en évolution constante.

5) de réorganiser les personnels et les moyens techniques

Chaque circonscription comprendra désormais une équipe d'accueil, et trois équipes d'accompagnement, (l'une d'accompagnement social (polyvalence), l'autre enfance, et une troisième de PMI), et, par ailleurs, l'équipe de direction.

Ces équipes restent regroupées dans les mêmes locaux, et l'organisation de chacune d'elles est précisée, ainsi que toutes les modalités de leur articulation et, pour cela, sont définis les outils communs à utiliser. Dès la première rencontre de l'usager, le fonctionnement général du service, qu'il est en droit d'attendre, lui est précisément présenté.

Des adaptations seront effectuées en fonction des projets locaux, de l'environnement et de la taille de la circonscription afin de bien prendre en compte la spécificité de chaque territoire. Elles pourront concerner la gestion du flux d'appels téléphoniques quotidiens, et celui de l'accueil physique lorsqu'ils sont très importants. Elles pourront concerner aussi la configuration du territoire. Ainsi, lorsque la circonscription couvre le territoire de plusieurs communes, un accueil sera toujours assuré au siège de la circonscription. Il pourra également être organisé un ou des lieux d'accueil déconcentrés en fonction de l'environnement et lorsque la circonscription comprend des locaux annexes. Dans ce cas, les assistants sociaux d'accueil pourront être référents pour un territoire spécifique afin que les acteurs sociaux (internes et externes) puissent se repérer.

La mise en œuvre optimale de ces objectifs impliquera aussi la poursuite des efforts entrepris pour adapter les locaux et les moyens logistiques des circonscriptions. Leur organisation devra, en effet, permettre l'accueil immédiat, de protéger la confidentialité, de favoriser le travail par équipe lors de réalisations d'actions collectives ou de la tenue de sessions d'information, dans un espace à la fois vivant, convivial et chaleureux, pour le public comme pour les professionnels.

La mise en œuvre de cette étape de généralisation du changement s'accompagnera de la mise en place d'un dispositif d'évaluation. Celui-ci s'inscrira dans la démarche départementale d'évaluation. Elle portera notamment, sur les effets de cette nouvelle organisation, sur la connaissance des publics accueillis et sur les réponses à apporter à leurs situations. Elle traitera de la qualité des services qui leur sont rendus et, dans ce cadre, du développement des actions collectives articulées aux dispositifs territoriaux notamment à la politique de la ville. Elle s'attachera aussi à mesurer les incidences de cette nouvelle organisation sur les pratiques professionnelles et sur les modalités de fonctionnement des équipes. Elle tiendra compte également de l'impact éventuel, sur nos équipes ainsi réorganisées, des divers chantiers à l'œuvre dans le champ de l'action sociale.

Au cours de cette même année, il conviendra de proposer un outil de recueil des réactions et réflexions des publics reçus, intégré au dispositif d'évaluation et à la fonction d'observatoire social. Seront aussi mises en place des modalités pratiques de communication avec eux sur le service qui leur est rendu, assorties de moyens assurant la prise en compte de ces réactions et réflexions.

A partir de ces évaluations et après réajustements éventuels, il sera possible de mesurer l'impact des modifications opérées, ainsi généralisées. En développant la qualité du service rendu, en renforçant l'intervention sanitaire et sociale à l'échelon local sur l'ensemble du Val-de-Marne, le Département s'inscrira avec plus de cohérence et de complémentarité, dans les dispositifs partenariaux, notamment ceux concourant au développement local, et qui, eux-mêmes sont en constante évolution.

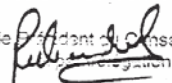
Compte tenu des enjeux qui en découlent, je veillerai, avec les élus à qui j'ai confié une délégation en matière d'action sociale, à la réussite de ce projet. Dans la mesure où il implique une réorganisation importante dans nos circonscriptions, il a fait l'objet d'un examen particulier par les organismes paritaires, au fur et à mesure de son avancement. Il sera exposé aux personnels des circonscriptions au cours d'une journée de restitution organisée à la DIPAS puis dans chaque circonscription. Il donnera lieu aussi à une communication en direction de nos principaux partenaires et des Val-de-Marnais. Vous trouverez en annexe 3, en complément au présent rapport, celui qui été soumis récemment au Comité Technique Paritaire.

Je vous prie de bien vouloir délibérer.

Rapport présenté par :
M. Bernard BOUTBOUL
Vice-président du Conseil général

Le Président du Conseil général

Pour le Président du Conseil général



La Vice-Présidente

Evayns RABARDEL

Annexe 7

Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006

Textes généraux

Premier ministre

Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006

NOR: PRMX9903379C

Paris, le 31 décembre 1998.

Le Premier ministre à Madame et Messieurs les préfets de région et Mesdames et Messieurs les préfets de département

Le comité interministériel des villes du 30 juin 1998 a fixé les orientations de la politique de la ville du Gouvernement. Cette nouvelle ambition se dessine autour de quatre objectifs : garantir le pacte républicain, renforcer la cohésion sociale, mobiliser autour d'un projet collectif, construire un nouvel espace démocratique avec les habitants.

Les moyens supplémentaires réservés dans le prochain budget à la mise en oeuvre des contrats de ville et aux autres conventions actuellement en vigueur vous permettront d'amplifier fortement le soutien de l'Etat au travail des acteurs de terrain dès 1999.

La présente circulaire a pour objet de vous donner les premières instructions nécessaires à la préparation de la prochaine génération de contrats de ville qui couvriront la période 2000-2006.

1. L'objet et le contenu du contrat de ville

Le contrat de ville constitue le cadre par lequel l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en oeuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes. Son objectif est le développement d'une ville équilibrée permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes.

Le contrat de ville doit comporter des programmes d'action à l'échelle de la commune et de l'agglomération concourant à la lutte contre les processus de ségrégation urbaine et sociale : actions favorisant la mixité de l'habitat, la diversification des fonctions des quartiers d'habitat social, la coordination des interventions des acteurs engagés dans la prévention et la lutte contre les exclusions, l'emploi et le développement économique local, le désenclavement des quartiers dans le cadre d'une politique cohérente de transports et de déplacements urbains, l'égalité des citoyens devant le service public (éducation, santé, culture, justice, accès au droit), la prévention de la délinquance et la tranquillité publique, l'intégration des immigrés et de leurs familles.

Le contrat de ville doit par ailleurs comporter des interventions sur des sites prioritaires définis localement (îlot, quartier, ensemble de quartiers...). Ces sites pourront évoluer au cours du contrat. Pour autant, cette plus grande souplesse ne devra pas conduire à une dispersion des actions sur l'ensemble de la ville ou de l'agglomération. A l'échelle de ces sites prioritaires, doivent être poursuivis et développés, dans le cadre d'un projet global, les actions de développement social et culturel, les opérations de renouvellement urbain et de réhabilitation de logements, la création et le soutien au fonctionnement d'équipements de quartiers ainsi que les interventions au titre de la gestion urbaine de proximité. Celle-ci doit faire l'objet de programmes d'ensemble cohérents (éclairage public, entretien et gestion des espaces collectifs, enlèvement des déchets, mobilier urbain, gestion locative...).

Les futurs contrats de ville comprendront une convention-cadre qui déterminera les objectifs du contrat et fixera les programmes d'action thématiques applicables à l'ensemble du périmètre du contrat et des conventions territoriales qui définiront les programmes d'action à mener sur les sites prioritaires.

Le contrat de ville ne doit pas se limiter à une déclaration d'intention assortie d'une programmation indicative de moyens. Il doit constituer le cadre d'une véritable recomposition de l'action publique de lutte contre les processus de ségrégation urbaine et sociale, au service de programmes d'action finalisés, comportant des objectifs précis et des obligations de résultats, dans une logique de projet

territorial. Les principes d'une évaluation en continu associant les habitants et les moyens qui y seront consacrés devront être définis dans la convention-cadre.

2. La géographie d'intervention de l'Etat et la durée de la contractualisation

Le contrat de ville sera la procédure de contractualisation unique pour la politique de la ville. Il constituera la déclinaison pour la politique de la ville des priorités du contrat de plan. Il pourra concerner aussi bien des agglomérations que des villes petites et moyennes, si la gravité des problèmes rencontrés dans ces aires urbaines, la capacité de mobilisation et de coopération des acteurs locaux, la qualité du projet collectif d'action solidaire le justifient. Il reposera dans toute la mesure du possible sur une démarche intercommunale, s'appuyant sur les établissements publics de coopération intercommunale quand ils existent et qu'ils disposent des compétences essentielles à la mise en oeuvre de la politique de la ville, ou d'une intercommunalité de projets reposant sur des structures de coopération ad hoc plus souples.

Il sera conclu pour sept ans, comme les contrats de plan Etat-région. Les aires urbaines bénéficiant actuellement de PACT urbains, de conventions de développement social urbain en outre-mer, celles pour lesquelles vous envisagiez des conventions de sortie, pourront, si l'acuité des problèmes le justifie, bénéficier de contrats de ville. Pour certaines de ces villes, la durée du contrat pourra être plus courte, trois ans par exemple. Dans les villes faisant l'objet d'un grand projet urbain, le contrat de ville sera le cadre unique de contractualisation et de mise en oeuvre des actions. Ces sites continueront de bénéficier de moyens exceptionnels, compte tenu de l'ampleur des actions de renouvellement urbain qui doivent y être menées. En Ile-de-France, un dispositif particulier pourra être mis en place dans la zone agglomérée, à l'initiative du préfet de région et des préfets de département, en concertation avec le conseil régional et les conseils généraux concernés.

Il appartient aux échelons déconcentrés de l'Etat, à l'issue des discussions qui seront engagées avec les collectivités locales, de définir les périmètres de contractualisation, villes ou agglomérations. Je souhaite que cet exercice soit coordonné par les préfets de région, en conférence administrative régionale, sur la base des propositions des préfets de département. Les chefs de juridiction seront associés à cette démarche.

Ce niveau me paraît le plus opportun dans la mesure où la charte de la déconcentration reconnaît la circonscription régionale comme l'échelon territorial d'animation et de coordination des politiques de l'Etat relatives à la ville. Le choix de cette démarche facilitera également les discussions avec le conseil régional et les exercices ultérieurs de programmation et de répartition des crédits.

L'établissement de la liste des sites au niveau déconcentré ne doit pas conduire à une dispersion de l'action de l'Etat sur un nombre trop important d'aires urbaines. La répartition des enveloppes financières régionales tiendra compte essentiellement de critères objectifs et non du nombre de contrats envisagés.

Le contrat de ville étant conclu pour sept ans, il devra faire l'objet de révisions sur la base des résultats du dispositif d'évaluation qui sera mis en place. En effet, si le contrat a vocation à servir de cadre stratégique sur toute sa durée, il doit ménager la capacité d'adaptation des programmes d'action qui peuvent comporter des échéances différentes. Un examen d'ensemble interviendra nécessairement à l'occasion d'un bilan à mi-parcours en 2003.

3. Le partenariat avec les conseils régionaux et généraux

La politique de la ville constituera pour l'Etat une priorité de la négociation des contrats de plan Etat-région. L'appui apporté par le conseil régional aux contrats de ville en constitue un élément déterminant et il faudra s'attacher à obtenir des conseils régionaux une implication plus forte qu'au cours du onzième plan.

Par ailleurs, l'enjeu central de la politique de la ville, à savoir le retour dans le droit commun de la ville et de la gestion quotidienne de celle-ci, de territoires qui s'en trouvent écartés, doit conduire à conférer à cette préoccupation une place plus grande que celle qu'elle occupe actuellement dans les volets du contrat de plan Etat-région consacrés aux politiques structurelles : développement économique, emploi et formation professionnelle, culture, transports, habitat, éducation et recherche... La politique de la ville n'est pas une politique sectorielle de plus. Elle constitue une dimension de toutes les politiques publiques.

Cette même double préoccupation doit vous guider dans vos discussions avec les conseils généraux. Ceux-ci doivent être pleinement associés à l'ensemble du processus. Je souhaite que soit proposée à chaque conseil général la signature d'une convention particulière sur la politique de la ville, parallèlement au volet du contrat de plan Etat-région relatif à la politique de la ville, convention particulière qui pourra s'accompagner de la signature par les conseils généraux des contrats de ville. A ce niveau également, les compétences propres des conseils généraux devront être sollicitées, qu'il s'agisse en particulier de l'action sociale (aide sociale à l'enfance, fonctionnement des circonscriptions de travail social, protection maternelle et infantile, prévention spécialisée, actions d'insertion liées au revenu minimum et au logement des plus démunis) ou de la gestion des collèges. Le niveau et la qualité des interventions des départements dans les sites prioritaires identifiés par les contrats de ville devraient, dans ces domaines, faire l'objet d'une attention particulière.

4. L'articulation avec les autres dispositifs

Le projet de loi relatif à l'aménagement durable du territoire prévoit deux nouvelles modalités de contractualisation : les contrats d'agglomération et les contrats de pays.

Les contrats de ville en agglomération (ce terme désignant les aires urbaines au sens du projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale) ont naturellement vocation à s'intégrer aux contrats d'agglomération susceptibles d'être conclus à moyen terme dans ces mêmes aires urbaines. Dès lors, même si leur préparation est décalée dans le temps, les contrats de ville et les contrats d'agglomération constituent deux temps d'une même démarche poursuivant un objectif commun : mettre les politiques publiques au service d'un projet territorial global.

Le contrat de ville peut ainsi constituer l'axe de cohésion sociale et territoriale, négocié par anticipation, des futurs contrats d'agglomération. La préparation des contrats de ville dans celles des agglomérations dont les problèmes urbains justifieront selon vous cette démarche doit donc s'inscrire dans une logique de stratégie globale d'agglomération, définie préalablement. En effet, c'est dès le départ que l'enjeu de développement solidaire doit être pris en compte dans les démarches de diagnostic d'agglomération et dans l'élaboration de la stratégie de développement urbain. Certains contrats de ville dans de petites villes pourront également, dans les mêmes conditions, s'intégrer dans les contrats de pays.

L'élaboration du contrat de ville doit vous permettre d'agencer l'ensemble des procédures contractuelles initiées par l'Etat et actuellement en vigueur dans le champ du développement social urbain, notamment celles concernant l'habitat, le désenclavement des quartiers, la sécurité, l'éducation, l'environnement, la culture, l'intégration, l'emploi et le développement économique, la santé et la lutte contre les toxicomanies, la jeunesse et les sports, la lutte contre l'exclusion en mettant en oeuvre les conventions prévues par l'article 156 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. La préparation du contrat de ville devra être le cadre naturel de la discussion de ces conventions.

5. Le calendrier de travail

Afin d'élaborer des contrats de bonne qualité, vous devez utiliser pleinement l'année de préparation. Je vous demande d'engager les discussions avec les collectivités locales, communes, structures intercommunales, conseils généraux, conseils régionaux dès réception de la présente circulaire.

Dès que vous aurez recueilli un accord des villes et des structures intercommunales qui souhaitent s'engager avec l'Etat et pour lesquelles vous jugez nécessaire la préparation d'un contrat de ville, il conviendra d'entamer l'élaboration d'un diagnostic partagé et la préparation d'un document commun d'orientation. Les services de l'Etat devront participer activement à cette phase d'études préalables en s'attachant à construire de façon collégiale un point de vue de l'Etat sur les enjeux essentiels qui le concernent. Cette étape devrait être achevée à la fin du premier semestre 1999.

Le second semestre devrait être réservé à la préparation du contrat, la signature devant intervenir avant la fin de l'année 1999 pour une entrée en vigueur au 1er janvier 2000.

6. Les financements

Les enveloppes financières consacrées à la prochaine génération des contrats de ville feront l'objet de décisions ultérieures dans le cadre de la préparation des contrats de plan Etat-région. Des enveloppes

financières régionales seront fixées dans ce cadre et vous seront communiquées à la fin du premier semestre 1999. Elles seront complétées en tenant compte des nouvelles modalités d'intervention définies par l'Union européenne. Un prochain CIV fixera les règles de financement applicables aux futurs contrats de ville.

Je vous rappelle toutefois que les financements de base de la politique de la ville doivent demeurer ceux des actions de droit commun de l'Etat qui doivent être concentrés sur les sites nécessitant des interventions au titre de la solidarité urbaine. Les crédits spécifiques de la politique de la ville doivent permettre de financer essentiellement l'ingénierie du contrat, les interventions identifiées comme prioritaires et les actions innovantes. Les opérations de renouvellement urbain feront l'objet d'un effort particulier. Ils doivent par ailleurs permettre d'aider plus fortement celles des communes dont les ressources ne sont manifestement pas à la hauteur des problèmes qu'elles rencontrent. C'est aussi pourquoi l'effort de redistribution engagé en leur faveur en 1999 sera poursuivi, par le moyen notamment de la dotation de solidarité urbaine, au cours des prochaines années.

Pour vous aider à préparer des contrats de ville de bonne qualité qui supposent des diagnostics préalables approfondis, vous pourrez faire appel dès le début de l'année 1999 à des crédits d'ingénierie qui ont été inscrits au budget de la délégation interministérielle à la ville.

7. La mobilisation des services de l'Etat

Trois principes devront guider l'action des services de l'Etat dans ces travaux :

- une action publique fortement décentralisée et déconcentrée. Il ne s'agit plus de dupliquer localement un modèle national, mais d'inventer des réponses spécifiques, adaptées à chaque projet territorial ;
- une action publique de type stratégique ayant l'ambition de peser sur les causes des processus de dévalorisation mais qui soit également capable d'opérer rapidement et efficacement face à des urgences concrètes ;
- une action publique qui parie sur la qualité des démarches et des dispositifs. La logique de projet, la démarche de diagnostic, la négociation d'objectifs partagés, le pilotage dans la durée de politiques complexes, l'évaluation comme mode normal d'ajustement des programmes d'action sont autant de nécessités requises pour une telle ambition. Il vous faudra donc mettre en place, particulièrement au sein de l'Etat, des programmes de formation ambitieux et faire vivre des dispositifs performants d'échanges et d'animation.

La préparation des contrats de ville doit être l'occasion d'une forte mobilisation des services de l'Etat au niveau régional comme au niveau départemental. C'est l'occasion de dynamiser les instances collégiales à même d'impliquer l'ensemble des responsables : conférence administrative régionale, comité interservices régional, collège des chefs de service.

Ce dernier doit être régulièrement réuni autour des enjeux de la politique de la ville et associer à cette occasion les chefs de juridiction et les partenaires publics, notamment le FAS, la CDC et les CAF.

Dans le prolongement des travaux des collèges des chefs de service, le sous-préfet à la ville ou le responsable départemental, que vous devez désigner parmi les membres du corps préfectoral ou les chefs des services déconcentrés, pour coordonner cette politique prioritaire, anime la cellule interservices dans laquelle le trésorier-payeur général et l'inspecteur d'académie doivent être représentés. L'institution judiciaire et l'ensemble des autres partenaires publics concourant à la politique de la ville doivent également y être associés.

8. La participation des habitants

La participation des habitants qui est au coeur de la politique de la ville doit franchir une nouvelle étape à l'occasion de la préparation des prochains contrats de ville. Cette plus forte implication conditionne la réussite de ces contrats. Il convient en particulier d'organiser les démarches permettant aux habitants de se prononcer, en amont de l'élaboration des projets, sur les priorités des programmes d'action qui concernent le cadre de leur vie quotidienne, mais aussi de les associer à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation en continu des actions qui seront décidées par les partenaires du contrat de ville.

A cet effet devront être fortement soutenues, dès 1999, les initiatives visant à favoriser l'exercice de la citoyenneté, à faire participer les usagers au fonctionnement des services publics, les procédures de gestion participative, les actions visant à favoriser la prise de parole et l'expression collective des habitants.

Encourager la participation des habitants, et notamment des jeunes, demande une capacité d'écoute, de prise en compte des préoccupations exprimées et d'apport de solutions concrètes chaque fois que possible. La participation des habitants renvoie donc à la crédibilité de l'aptitude des institutions à traiter efficacement ce qui touche ceux-ci de près. Les services de l'Etat doivent s'engager fortement en la matière.

*

* *

Le Gouvernement a mis l'accent, ces derniers mois, sur l'importance pour le pays tout entier des enjeux liés à nos villes. L'enjeu de la nouvelle étape contractuelle est donc bien de placer la solidarité au coeur de l'action publique dans une politique urbaine plus cohérente et plus ambitieuse. Il nous faut pour cela allier le souci de réalisme et le dessein d'une ambition forte.

C'est sur la base de ces orientations que je vous demande d'engager la préparation des contrats de ville. Vous recevrez pour cela l'appui de la délégation interministérielle à la ville. Vous rendrez compte régulièrement au ministre délégué à la ville de l'avancement de vos travaux.

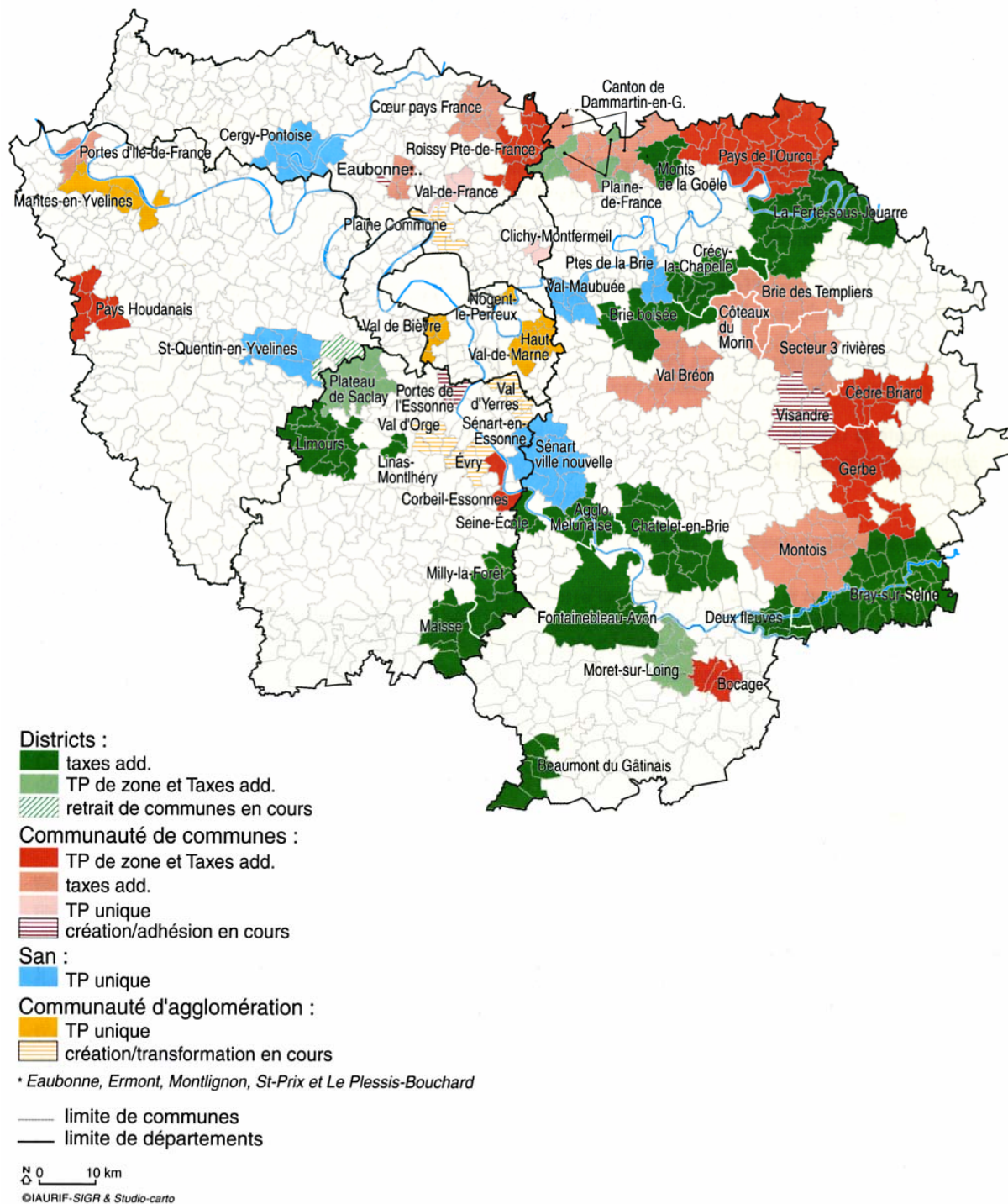
Lionel Jospin

Annexe 8

Les EPCI en Ile-de-France en 2000

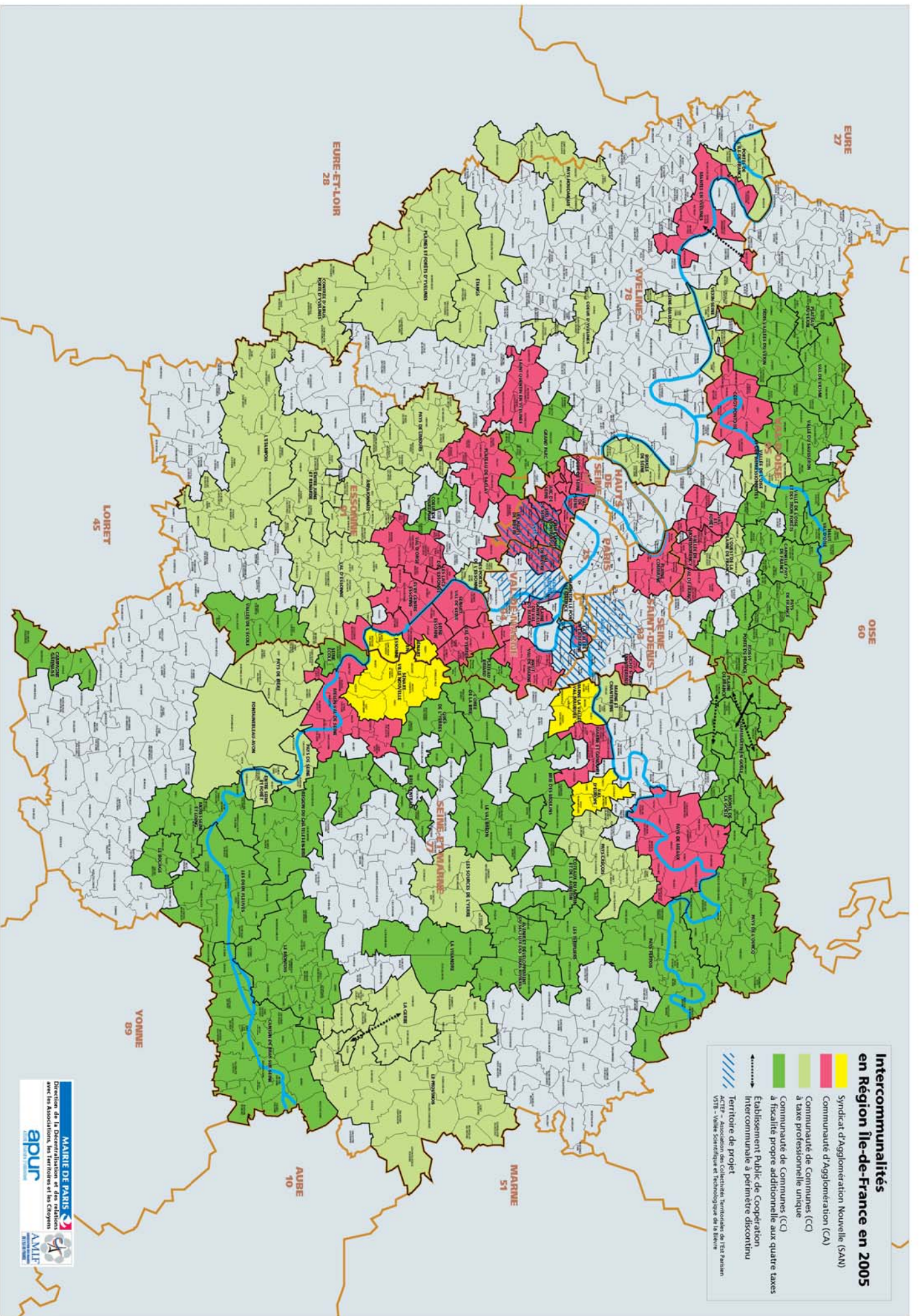
Les groupements à fiscalité propre d'Ile-de-France

Situation au 1^{er} novembre 2000



Annexe 9

Les EPCI en Ile-de-France en 2005

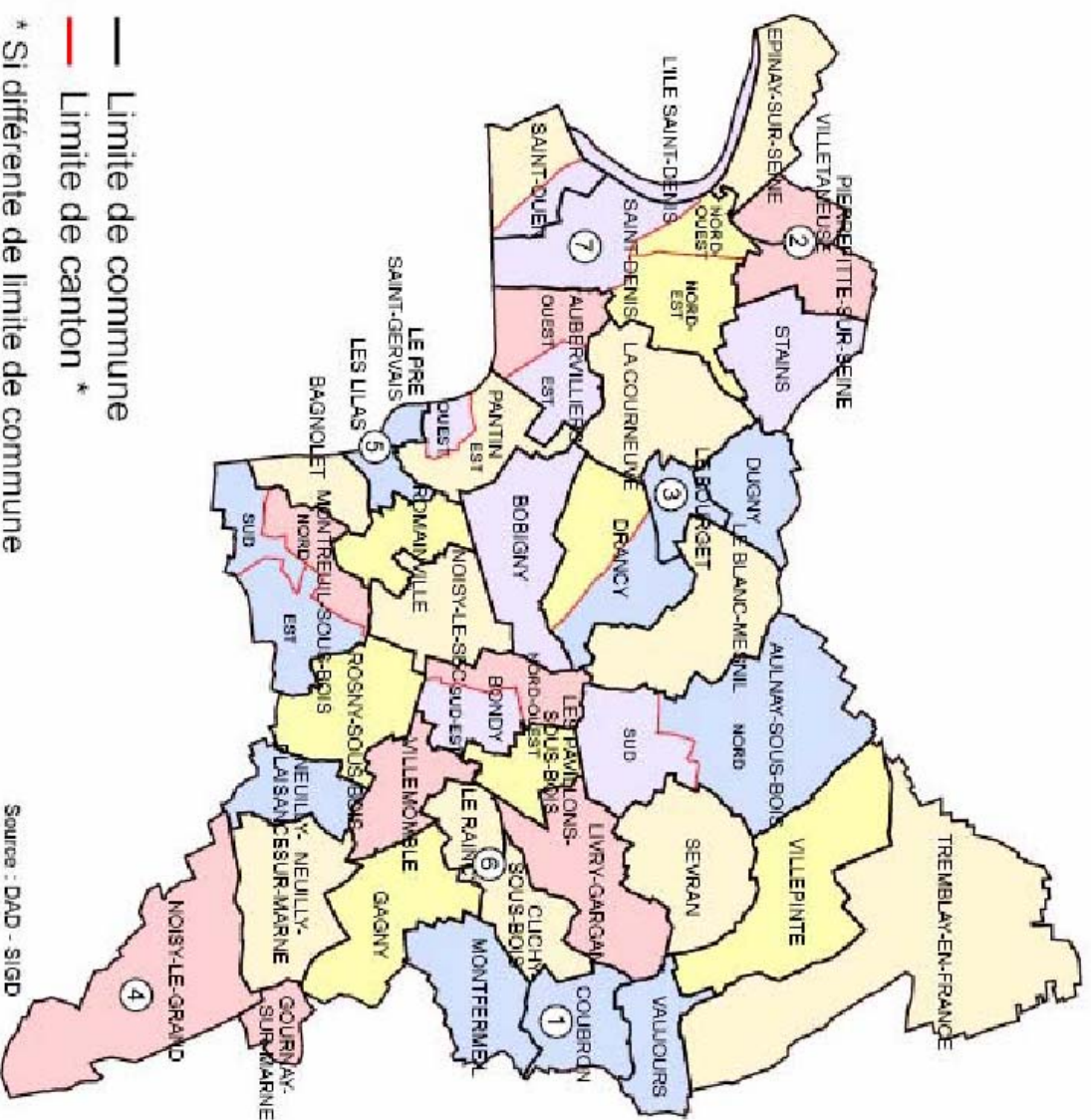


Annexe 10

Les cantons du département de la Seine-Saint-Denis

Cantons composés de communes
ou de parties de communes :

- ① MONTFERMEIL
 - Coulbron
 - Montfermeil
 - Vaujours
- ② PIERREFITTE-VILLETANEUSE
 - Pierrefitte-sur-Seine
 - Villetaneuse
- ③ LE BOURGET
 - Le Bourget
 - Drancy (partiellement)
 - Dugny
- ④ NOISY-LE-GRAND
 - Gournay-sur-Marne
 - Noisy-le-Grand
- ⑤ LES LILAS
 - Les Lilas
 - Le Pré-Saint-Gervais
- ⑥ LE RAINCY
 - Clichy-sous-Bois
 - Le Raincy
- ⑦ SAINT-DENIS SUD
 - L'Île-Saint-Denis
 - Saint-Denis (partiellement)
 - Saint-Ouen (partiellement)



BIBLIOGRAPHIE

1. Références générales

« A quoi sert le travail social ? » (1998). *Esprit*, n° 241.

ABALLEA F. (1996). « Crise du travail social, malaise des travailleurs sociaux ». *Recherches et prévisions*, n° 44, p. 11-22.

Actes des assises nationales pour la ville du 8 avril 2005, Ministère délégué au Logement et à la Ville (2005). Paris : Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), 114 p.

ALBERT J.-L., PEREAU J.-L. (1995). « De l'inégalité, pour préserver ou restaurer l'égalité : les nouveaux instruments financiers et fiscaux de l'aménagement du territoire ». *Revue de Géographie de Lyon*, n° 70, p. 141-148.

ALDEGHI I. (2001). *Les aspects territoriaux de la pauvreté et de la précarité dans la société française contemporaine*. Paris : CNAF-CSU, 203 p.

ANDERSON A. (1998). *Politiques de la Ville. De la zone au territoires*. Paris : éd. Syros, 286 p.

ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H. (2003). *La politique de la ville : histoire et organisation*. Paris : éd. ASH, 236 p.

ANDRIEUX V., DEBRAS B. (2003). « Regards croisés sur la pauvreté. Un exemple de typologie communale ». *Insee. Ile-de-France. Regards sur...les disparités sociales et territoriales*, p. 17-22.

AUTES M. (1996). « Le travail social indéfini ». *Recherches et prévisions*, n° 44, p. 1-10.

—. (2004). *Les paradoxes du travail social*. Paris : éd. Dunod, 327 p.

BACQUE M.-H. (2003). *Les nouvelles figures des quartiers populaires. Politique et représentations. Une approche comparative France / Etats-Unis*. Habilitation à Diriger des Recherches. Créteil : Université Paris XII-Institut d'Urbanisme de Paris, 250 p.

BAILLY A. (dir.) (1997). *Terres d'exclusions, terres d'espérances*. Paris : éd. Economica, 120 p.

Banlieue 89 (1990). *Pour en finir avec les grands ensembles*. Paris : DIV, 191 p.

BARREYRE J.-Y. (dir.). (1995). *Dictionnaire critique d'action sociale*. Paris : éd. Bayard, 436 p.

BASTIE J. (1958). « La population de l'agglomération parisienne ». *Annales de Géographie*, n° 359, p. 12-38.

BAUELLE G. (dir.) (1995). *De l'intercommunalité au Pays : les pays atlantiques entre traditions et projets*. La Tour d'Entraigues : éd. de l'Aube, 116 p.

—. (1997). « Quadrillage, treillage, maillage : discussion ». *L'Espace géographique*, n° 1, p. 79-80.

BAUDIN G., GENESTIER P. (2002). *Banlieues à problèmes : la construction d'un problème*

- social et d'un thème d'action politique*. Paris : La Documentation Française, 252 p.
- BECKER H. S. (2002). *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales ?*. Paris : éd. la Découverte (trad. *Tricks of the Trade : how to think your research while you're doing it ?* The University of Chicago Press, 1998), 354 p.
- BECKOUCHE P. (1999). *Pour une métropolisation raisonnée : diagnostic socio-économique de l'Ile-de-France et du Bassin parisien : synthèse des travaux*. Paris : DATAR / La Documentation Française, 140 p.
- BECKOUCHE P. (1992). « Une région parisienne à deux vitesses. L'accroissement des disparités spatiales dans l'Ile-de-France des années quatre-vingt ». *Strates*, n° 7, p. 85-104.
- BECKOUCHE P., PFLIEGER G. (1999). *Enjeux territoriaux et action de l'Etat en Ile-de-France. Proposition d'un référentiel territorial*. Paris : Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales (CEIL). Etude pour la Préfecture de l'Ile-de-France. Rapport final, 104 p.
- . (2001). « Enjeux territoriaux et action de l'Etat en Ile-de-France. Proposition d'un référentiel territorial ». *2001 Plus... Synthèses et recherches*, n° 57, p. 31-41.
- BEGUIN H. (1979). *Méthodes d'analyse géographique quantitative*. Paris : LITEC, 252 p.
- BEGUIN M., PUMAIN D. (1994). *La représentation des données géographiques. Statistique et cartographie*. Paris : éd. Armand Colin, 192 p.
- BEHAR D. (1999). « En finir avec la politique de la ville ». *Esprit*, p. 209-218.
- BENOIT J.-M., BENOIT P., PUCCI D. (1998). *La France redécoupée*. Paris : éd. Belin, 283 p.
- BERGER M. (2004). *Les périurbains de Paris. De la ville dense à la métropole éclatée ?* Paris : CNRS, 317 p.
- BERTHELOT J.-W., VÉRONNE M. (1999). « La pauvreté en Ile-de-France : les quartiers défavorisés et au-delà ». *Insee Ile-de-France. Regards sur...*, n° 45, p. 7-12
- BESSY P., TABARD N. (1990). *Typologie socio-professionnelle de l'Ile-de-France : 22 types de communes*. Paris : INSEE, 81 p.
- BIDOU-ZACHARIASEN C. (1997). « La prise en compte de l'« effet de territoire » dans l'analyse des quartiers urbains ». *Revue Française de Sociologie*, n° 38, p. 97-117.
- BIGOT F., RIVARD T. (2001a). « D'une régulation centrale à une régulation locale ». *Informations sociales*, n° 94, p. 4-13.
- . (2001b). « Des univers de références spécifiques ». dans J.-N. CHOPPART (éd.), *Les mutations du travail social*. Paris : éd. Dunod, p. 229-248.
- BLANCHARD N. (2004). *L'avènement du département providence. Le social au conseil général de l'Hérault*. Paris : éd. de l'ENSP, 310 p.
- BONERANDI E. (2004). « La mobilité des populations pauvres dans les espaces ruraux anciennement industrialisés. Pour une relecture de la pauvreté en milieu rural ». dans *Colloque franco-espagnol de géographie rurale, Foix, 15-16 septembre 2004* (à paraître).
- BORDREUIL J.-S. (1999). « Les gens des cités n'ont rien d'exceptionnel ». dans COLLECTIF. *En marge de la ville, au cœur de la société : ces quartiers dont on parle*. La Tour d'Aigues : éd. de l'Aube, p. 231-252.
- BOUCHOUX J., HOUZEL Y., OUTIN J.-L. (2004). « Revenu minimum d'insertion et transitions : une analyse des inégalités départementales ». *Revue française des Affaires sociales*, n° 4,

p. 107-132.

- BOULINEAU E. (2003). *Maillages administratifs et gestion du territoire en Bulgarie : une lecture géographique*. Thèse de Doctorat de Géographie. Paris : Université Paris 1, 462 p.
- BOUQUET B., GARCETTE C. (1998). *Assistante sociale aujourd'hui*. Paris : éd. Maloine, 197 p.
- BOURDIEU P. (1980). «Le capital social ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 31, p. 2-3.
- . (1993). *La misère du monde*. Paris : éd. du Seuil, 947 p.
- BOURDIEU P., DARBEL A. (1966). *Le partage des bénéfices, expansion et inégalités en France. Colloque organisé par le Cercle Noroit à Arras, les 12 et 13 juin 1965*. Paris : éd. de Minuit, 444 p.
- BOURGEOIS C. (1996). *L'attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*. Paris : l'Harmattan, 286 p.
- BRUN J. (1994). « Essai critique sur la notion de ségrégation et sur son usage en géographie urbaine ». dans J. BRUN, C. RHEIN (éd.), *La ségrégation dans la ville*. Paris : L'Harmattan, p. 21-57.
- BRUNET F., GOUX D., THIESSET C. (2001). « Le chômage au sein des ménages ». *Insee Première*, n° 775, 4 p.
- BRUNET R. (1979). « L'espace urbain et les pouvoirs ». *L'espace géographique*, n° 1, p. 213-214.
- . (1987a). « Ce qu'implique le plexage ». *L'espace géographique*, n° 4, p. 308-209.
- . (1987b). *La carte, mode d'emploi*. Paris : éd. Fayard / Reclus, 269 p.
- . (1997a). « Du maillage et du treillage ». *L'espace géographique*, n° 1, p. 81.
- . (1997b). «Territoires : l'art de la découpe ». *Revue de Géographie de Lyon*, n° 72, p. 251-255.
- BRUNET R., DOLLFUS O. (1990). *Mondes nouveaux*. Paris : éd. Hachette / Reclus, 552 p.
- BRUNET R., FERRAS R., THERY H. (1992). *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*. Paris : éd. Reclus / La Documentation Française, 470 p.
- BUSSY M., BADARIOTTI D. (2004). *Pour une nouvelle géographie du politique. Territoire—Démocratie—Elections*. Paris : éd. Economica, 301 p.
- CALVES G. (1999). « Les politiques de discrimination positive ». *Problèmes politiques et sociaux*, n° 822, 74 p.
- CASTEL R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris : éd. Fayard, 490 p.
- CASTELLAN M., MARPSAT M., (1992). «Les quartiers prioritaires de la politique de la ville.» *Insee Première*, n° 234, 4 p.
- CATAL A. (2004). « Plus d'une AS sur trois y travaille. Quel avenir pour la polyvalence de secteur ? ». *Lien social*, n° 708, p. 4-11.
- CATAL A., MEYER C., BENLOULOU G. (2003). « La galère de l'encadrement dans les collectivités territoriales. » *Lien social*, n° 662, p. 4-10.
- CHABOCHE J. (2001). « La diffusion spatiale de l'intercommunalité à fiscalité propre ». *Mappemonde*, n° 63, p. 35-39.

- CHAMBOREDON J.-C., LEMAIRE M. (1970). « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement ». *Revue Française de Sociologie*, n° 11, p. 3-33.
- CHAMPION J.-B., MARPSAT M. (1996). « La diversité des quartiers prioritaires : un défi pour la politique de la ville ». *Economie et Statistique*, n° 294-295, p. 47-65.
- CHARDON O. (2001). « Les transformations de l'emploi non qualifiés depuis vingt ans ». *Insee Première*, n° 796, 4 p.
- CHENU A., TABARD N. (1993). « Les transformations socioprofessionnelles du territoire français, 1982-1990 ». *Population*, n° 6, p. 1735-1770.
- CHOFFEL P. (1996). « Les conditions de vie dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ». dans D. PUMAIN, M.-F. MATTEI (coord.), *Données urbaines. 1*, Paris : éd. Economica, p. 123-133.
- CHOFFEL P., DELATRE E. (2003). « Habiter un quartier défavorisé : quels effets sur la durée du chômage ? ». *Premières Synthèses Informations*, n° 43, p. 8
- CHOPPART J.-N. (dir.) (2001). *Les mutations du travail social*. Paris : éd. Dunod, 299 p.
- COLLECTIF (1991). *Le RMI à l'épreuve des faits. Territoire, insertion et société*. Paris : Syros Alternatives, 298 p.
- COLLECTIF (1994). *Géoforum 93. A la découverte des pauvretés et des exclusions : regards croisés (publié dans la Revue des Géographes Associés, n° 14-15)*. Lyon, AFDG, 182 p.
- COLLECTIF (1999). *En marge de la ville, au cœur de la société : ces quartiers dont on parle*. La Tour d'Aigues : éd. de l'Aube, 350 p.
- CRUMP J. (2002). « Deconcentration by demolition : public housing, poverty and urban policy ». *Environnement and Planning : Society and Space*, n° 20, p. 581-596.
- DAMON J. (1997). « La politique de la ville ». *Problèmes politiques et sociaux*, n° 784, p. 82
- . (2002a). *La Question SDF. Critique d'une action publique*. Paris : PUF, 280 p.
- . (2002b). « Fatigue de la compassion et contestation suspicieuse ». *Informations sociales*, n° 98, p. 32-39.
- DAVEZIES L. (2002). « Les instruments de la cohésion territoriale ». *Informations sociales*, n° 104, p. 50-59.
- DE MAILLARD J. (2002). « Les travailleurs sociaux en interaction. Politiques sociales urbaines, mobilisations des professionnels et fragmentations ». *Sociologie du travail*, n° 44, p. 215-232.
- DEBARBIEUX B., VANIER M. (2002). *Ces territorialités qui se dessinent*. Paris : éd. de L'aube, 272 p.
- DEBRAS B., CHEMINEAU D., QUIROGA A. (éd.) (2001). *Une approche de la pauvreté en Ile-de-France*. Paris : INSEE Ile-de-France / CAF Ile-de-France, 64 p.
- DESPLANQUES G. (2003). « Les immigrés en ville ». dans D. PUMAIN, M.-F. MATTEI (coord.), *Données urbaines. 4*, Paris : éd. Economica, p. 199-209.
- DESTREMAU B., SALAMA P. (2002). *Mesures et démesure de la pauvreté*. Paris : PUF, 163 p.
- DONZELOT J. (1999). « Les transformations de l'intervention sociale face à l'exclusion ». dans S. PAUGAM (éd.), *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris : éd. la Découverte, p. 88-100.
- . (1999). « La nouvelle question urbaine ». *Esprit*, n° 258, p. 87-114.

- DONZELOT J., ESTEBE P. (1994). *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris : éd. Esprit, 238 p.
- DONZELOT J., MÉVEL C., WYVEKENS A. (2003). *Faire société : la politique de la ville aux Etats-Unis et en France*. Paris : éd. du Seuil, 362 p.
- DUBECHOT P., LE QUEAU P. (1998). « Quartiers prioritaires : ces jeunes qui « s'en sortent » ». *Consommation et modes de vie*, n° 126, p. 4.
- DUBET F., LAPEYRONNIE D. (1992). *Les quartiers d'exil*. Paris : éd. du Seuil, 245 p.
- DUBOIS V. (1999). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris : éd. Economica, 210 p.
- DUFAUX F., FOURCAUT A., SKOUTELSKY R. (2003). *Faire l'histoire des grands ensembles : bibliographie 1950-1980*. Lyon : éd. ENS, 207 p.
- DURAND-DASTES F. (1984). « La question « Où ? » et l'outillage géographique ». *Espace-Temps*, n° 26-27-28, p. 8-21.
- . (2003). art. « Maillage ». dans J. LEVY, M. LUSSAULT (dir.). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : éd. Belin, p. 583-584.
- ESPING-ANDERSEN G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge : Polity Press, 248 p.
- ESTEBE P. (1998). « Les métiers de la ville ». *Esprit*, n° 241, p. 48-59.
- . (2001). « Instruments et fondements de la géographie prioritaire de la politique de la ville (1982-1996) ». *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 3, p. 25-38.
- . (2004). *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*. Paris : éd. L'Harmattan, 263 p.
- EWALD F. (1986). *L'Etat providence*. Paris : éd. Grasset, 608 p.
- FARCY J.-C. (1991). « Banlieues 1891 : les enseignements d'un recensement exemplaire ». dans A. FAURE (éd.), *Les premiers banlieusards*. Paris : éd. Créaphis, p. 15-72.
- FORSE M., PARODI M. (2005). « Les opinions des Français sur les politiques sociales en 2004 : une inquiétude accrue qui modifie les demandes de solidarité ». *Etudes et Résultats*, n° 421, p. 1-8.
- FOURCAUT A. (1999). « Les habits neufs de la politique de la ville ». *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, n° 64, p. 113-119.
- FOURCAUT A. (2000). « Pour en finir avec la banlieue ». *Géocarrefour*, n° 75, p. 101-105.
- FOURCAUT A. (dir.) (1988). *Un siècle de banlieue parisienne*. Paris : éd. l'Harmattan, 317 p.
- FRANÇOIS J.-C. (1995). *Discontinuités dans la ville : l'espace des collèges et l'agglomération parisienne (1982-1992)*. . Thèse de Doctorat de Géographie. Paris : Université Paris 1, 276 p.
- . (2005). « Les évolutions récentes de la division de l'espace francilien : observation des discontinuités structurelles par l'analyse discriminante ». *L'espace géographique*, n° 3, p. 193-206.
- FRANÇOIS J.-C., MATHIAN H., RIBARDIERE A., SAINT-JULIEN T. (2003). *Les disparités des revenus des ménages franciliens en 1999 : approches intercommunale et infra-communale et évolution des différenciations intercommunales 1990-1999*, Paris : Direction Régionale de l'Equipeement d'Ile-de-France (DREIF), 108 p.

- FRANÇOIS J.-C., RIBARDIERE A. (2004). « Qu'apporte l'échelon infracommunal à la carte des inégalités de richesse en Île-de-France ? ». *Mappemonde*, n° 3, 8 p.
- GALLIE D., PAUGAM S. (2002). *Précarité et intégration sociales. Rapport pour la Commission européenne basé sur l'Eurobaromètre 56.1*, Luxembourg : Direction Générale de l'Emploi de la Commission européenne, 155 p.
- GAUDIN J.-P. (1993). *Les nouvelles politiques urbaines*. Paris : PUF, 128 p.
- . (1999). *Gouverner par contrat*. Paris : Presses de Sciences Po, 233 p.
- . (2004). *L'action publique. Sociologie et politique*. Paris : Presses de Sciences Po / éd. Dalloz, 243 p.
- GENESTIER P. (1994). « Mode de vie normal et normalisation de l'espace : les références et les postulats de la politique de la ville ». *Espaces et Sociétés*, n° 73, p. 31-50.
- . (2003). « Le mot 'ségrégation' : entre dénonciation des inégalités et invocation d'un idéal holiste ». dans *Concentration et ségrégation, dynamiques et inscriptions territoriales. XXXIX^e colloque ASRDLF. Lyon : 1, 2 et 3 septembre 2003*. Lyon, 25 p.
- GEREMEK B. (1987). *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen-Age à nos jours*. Paris : éd. Gallimard, 330 p.
- GOBILLON L., SELOD H. (2004). « Les déterminants spatiaux du chômage en Ile-de-France ». dans J.-P. FITOUSSI, E. LAURENT, J. MAURICE (éd.), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*. Paris : La Documentation Française, p. 171-187.
- GOLDBERGER M.-F., CHOFFEL P. et al. (1998). « Les Zones Urbaines Sensibles ». *Insee Première*, n° 573, 4 p.
- GRAFMEYER Y. (1996). « La ségrégation spatiale ». dans S. PAUGAM (éd.), *L'exclusion, état des savoirs*. Paris : éd. la Découverte, p. 209-217.
- GRAFMEYER Y., JOSEPH I. (1984). *L'école de Chicago, naissance de l'écologie urbaine*. Paris : éd. Aubier, 378 p.
- GRASLAND C. (1997). *Contribution à l'analyse géographique des maillages territoriaux. Volume 1 : Bilan et perspectives de recherche*. Mémoire d'habilitation à diriger des recherches. Paris : Université Paris 1, 472 p.
- . (1998). « L'influence d'une limite départementale et régionale sur la mutation des systèmes de production agricoles : l'exemple du contact Ille-et-Vilaine / Mayenne entre 1955 et 1979 ». dans « Les découpages du territoire. Dixièmes entretiens Jacques Cartier. Lyon, les 8, 9 et 10 décembre 1997 », *Insee Méthodes*, n° 76, 77, 78, p. 279-293.
- GRONDIN-FREYNET M.-F. (1995). *Les médiations du travail social : contre l'exclusion, (re)construire les liens*. Lyon : éd. la Chronique Sociale, 300 p.
- GUELLEC A. (éd.) (1989). *Le département. Deux siècles d'affirmation*. Rennes : PUR, 312 p.
- GUERMOND Y., LAJOIE G. (1999). « De la mesure en géographie sociale ». *L'espace géographique*, n°1, p. 84-90.
- GUESLIN A. (1998). *Gens pauvres, pauvres gens dans la France du XIX^e siècle*. Paris : éd. Aubier, 314 p.
- . (2004). *Les gens de rien. Une histoire de la grande pauvreté dans la France du XIX^e siècle*. Paris : éd. Fayard, 457 p.
- GUILLEMIN O., ROUX V. (2002). « Le niveau de vie des ménages de 1970 à 1999 ». dans

- Données Sociales*. Paris : INSEE, p. 401-412.
- HARDY J.-P. (1999). *Guide de l'action sociale contre les exclusions*. Paris : éd. Dunod, 438 p.
- HOURRIEZ J.-M., LEGENDRE N., LE VERRE R. (2001). « Plus de ménages pauvres parmi les salariés, moins chez les retraités ». *Insee Première*, n° 761, 4 p.
- HUMBERT C. (coord.) (2000). *Les usagers de l'action sociale. Sujets, clients ou bénéficiaires ?* Paris : l'Harmattan, 285 p.
- IAURIF, INSEE (1991). *Atlas des franciliens. Tome 1 : Population et logements*. Paris : IAURIF / INSEE, 80 p.
- . (1992). *Atlas des Franciliens. Tome 2 : Age, emploi, mode de vie, ...* Paris : IAURIF / INSEE, 160 p.
- . (2000). *Atlas des Franciliens. Tome 1 : Territoire et population*. Paris : IAURIF / INSEE, 84 p.
- . (2001). *Atlas des Franciliens. Tome 2 : Logements*. Paris : IAURIF / INSEE, 113 p.
- . (2002). *Atlas des Franciliens. Tome 3 : Population et mode de vie*. Paris : IAURIF / INSEE, 113 p.
- . (2003). *Atlas des Franciliens. Tome 4 : Activité et emploi*. Paris : IAURIF / INSEE, 121 p.
- INSEE Ile-de-France (2005). *Regards sur... l'année économique et sociale 2004*, 40 p.
- ION J. (1996). *Le travail social à l'épreuve du territoire*. Paris : éd. Dunod, 174 p.
- ION J., RAVON B. (2002). *Les travailleurs sociaux*. Paris : éd. la Découverte (6^e éd. refondue), 120 p.
- JAILLET M.-C. (2003). « La politique de la ville en France, Histoire et bilan ». *Regards sur l'actualité : la politique de la ville*, n° 296, p. 5-23.
- JOIN-LAMBERT M.-T. (1994). *Politiques sociales*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques / éd. Dalloz, 571 p.
- KESTELOOT C. (éd.) (2002). « Urban Territorial Policies and their Effects at the Neighbourhood Level » *Urbex*, n° 21, 108 p.
- KORSU E., BEHAR D., DAVEZIES L. (2001). « La solidarité entre les territoires franciliens ». *2001 Plus... Synthèses et recherches*, n° 57, p. 11-20.
- « La géographie du niveau de vie : évolutions récentes » (1998). *Synthèses. Revenus et Patrimoine des ménages*, n° 22.
- « La politique de la ville » (2003). *Regards sur l'actualité*, n° 296.
- « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation. La France urbaine après la politique de la ville » (2004). *Esprit*, n° spécial.
- LACASSE J.-C., THOENIG F. (1996). *L'action publique : morceaux choisis de la « Revue politiques et management public »*. Paris : l'Harmattan, 401 p.
- LACOSTE G. (2004). « Qui sont les ménages entrant ou sortant du parc HLM en Ile-de-France ? ». *Cahiers de l'IAURIF, Supplément Habitat*, n° 37, p. 2-9.
- LAFORE R. (2004). « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du «département providence» ». *Revue française des Affaires sociales*, n° 4, p. 19-34.
- « Le droit à... De l'émergence à l'effectivité » (2000). *Informations Sociales*, n° 81.

- LE GOIX R. (2003). *Les « Gated Communities » aux Etats-Unis. Morceaux de ville ou territoires à part entière ?* Thèse de Doctorat de Géographie. Paris : Université Paris 1, 491 p.
- LE SAOUT R. (1997). *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*. Rennes : PUR, 235 p.
- LE SAOUT R., MADORE F. (2004). *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes : PUR, 224 p.
- LE TOQUEUX J.-L. (2000). « Qualité du logement, sociabilité et image des quartiers de la politique de la ville ». dans D. PUMAIN, M.-F. MATTEI (coord.), *Données urbaines*. 3, Paris : éd. Economica, p. 113-122.
- LEBART L., TABARD N. (1971). « La morphologie sociale des communes urbaines (essai de description automatique de tableaux issus du recensement de 1968) ». *Consommation*, n° 2, p. 97-114.
- LEFEVRE P. (2002). « Un paysage recomposé ». *Lien social*, n° 101, p. 28-29.
- LEGENDRE N. (2002). « La pauvreté monétaire : dernière actualisation ». dans *Les travaux de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2001-2002*. Paris : La documentation Française, p. 71-82.
- LEGRAND M., MEYER V., ZANFERRARY F. (2001). « Encadrement et expertise », dans CHOPPART J.-N. (éd.), *Les mutations du travail social*, Paris : éd. Dunod, p. 165-174.
- LELEVRIER C. (1999). « Politique de la ville : 20 ans de procédures et de débats ». *Les Cahiers de l'IAURIF*, n° 123, p. 2-15.
- . (2004). « Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ? ». *Esprit*, n° spécial, p. 65-77.
- LENOIR R. (1974). *Les exclus. Un Français sur dix*. Paris : le Seuil, 172 p.
- LEPOUTRE D. (2001). *Cœur de banlieue. Codes, rites et langages*. Paris : éd. Poches Odile Jacob, 459 p.
- « Les ciseaux du géographe » (1997). *Revue de géographie de Lyon*, n° 72.
- « Les découpages du territoire. Dixièmes entretiens Jacques Cartier. Lyon, les 8, 9 et 10 décembre 1997 » (1998). *Insee Méthodes*, n° 76, 77, 78.
- « Les nouvelles mailles du pouvoir local » (1995). *Revue de géographie de Lyon*, n° 70.
- « Les territoires de la politique de la ville et le droit » (2001). *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 3.
- « Les zonages : enjeux et méthodes » (1998). *Insee Méthodes*, n° 83.
- LEVY J., LUSSAULT M. (dir.) (2003). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris : éd. Belin, 1034 p.
- LOLLIVIER S., VERGER D. (1997). « Pauvreté d'existence, monétaire ou subjective sont distinctes ». *Economie et statistique*, n° 308-309-310, p. 113-142.
- MASSARDIER G. (1997). « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux ». dans D. GAXIE (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris : l'Harmattan, p. 139-164.
- MARPSAT M. (1991). « Les quartiers des grandes villes : contrastes sociaux en milieu urbain ». *Economie et Statistique*, n° 245, p. 33-46.

- . (1996). « Espace et pauvreté ». *Cybergéo*, n° 11, p. 2.
- . (1999). « La modélisation des « effets de quartier » aux Etats-Unis ». *Population*, n° 54, p. 303-330.
- MARPSAT M., FIRDION J.-M., ARBONVILLE D. (2000). *La rue et le foyer : une recherche sur les sans-domiciles et les mal-logés dans les années 90*. Paris : PUF / INED, 413 p.
- MARPSAT M., VANDERBURG A. (2004). *Le Monde d'Albert la Panthère, cybernaute et sans domicile à Honolulu*. Paris : éd. Bréal, 352 p.
- MARTINEZ C. (2002). « Les revenus des franciliens : plus élevés mais aussi plus dispersés qu'en province ». *Ile-de-France à la page*, n° 213, p. 6.
- . (2003). « Les revenus fiscaux partagent fortement l'espace francilien ». *Insee. Ile-de-France Regards sur... les disparités sociales et territoriales*, p. 11-15.
- MASCLET O., SCHWARTZ O. (2003). *La gauche et les cités : enquête sur un rendez-vous manqué*. Paris : éd. la Dispute, 316 p.
- MATHIEU N. (1997). « Pour une nouvelle approche spatiale de l'exclusion sociale ». *Cybergéo*, n° 33, p. 10.
- MAUREL M.-C. (1984). « Pour une géopolitique du territoire. L'étude du maillage politico-administratif ». *Hérodote*, n° 33-34, p. 131-143.
- MAURIN E. (2004). *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*. Paris : éd. du Seuil, 96 p.
- MENARD F. (2002). « La construction statistique du territoire local ». *Informations Sociales*, n° 104, p. 40-49.
- MENY Y., THOENIG J.-C. (1989). *Politiques publiques*. Paris : PUF, 391 p.
- MESSU M. (1997). *La société protectrice, le cas des banlieues sensibles*. Paris : CNRS, 266 p.
- . (1999). « Réflexions bachelardiennes sur quelques concepts de la sociologie contemporaine ». *La « construction sociale » de la pauvreté. CREDOC*, n° 138, p. 7-86.
- MOHAN J. (2000). « Geographies of welfare and social exclusion ». *Progress in Human Geography*, n° 24, p. 291-300.
- MONDOLFO P. (2003). *Déconstruire les représentations pour reconstruire des coopérations. rapport du groupe de travail « Travail social et politique de la ville : un double regard »*. Saint-Denis : Profession Banlieue, CLICOSS 93, 16 p.
- MUSTERD S., KESTELOOT C., MURIE A., OSTENDORF W. (1999). « Urban Social Exclusion and Modes of Integration. Literature Review ». *Urbex*, n° 1, 26 p.
- MUSTERD S., MURIE A. (2001). « A Comparative Report on Social Exclusion and Integration in Neighbourhoods in 11 cities in 6 European Countries ». *Urbex*, n° 20, 44 p.
- NÉMERY J.-C., WACHTER S. (dir.) (1993). *Entre l'Europe et la Décentralisation. Les institutions territoriales françaises*. La Tour d'Aigues : éd. de l'Aube, 173 p.
- NOIN D. (dir.) (1984). *Atlas des Parisiens*. Paris : éd. Masson, 80 p.
- OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE (2002). *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2001-2002*. Paris : La Documentation française, 586 p.
- OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE (2004). *Les Travaux*

- de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Paris : La Documentation française, 668 p.
- OFFNER J.-M., POUPLET M. (2001). « La coopération intercommunale en Ile-de-France ». dans « Inégalités et intercommunalité en Ile-de-France. Pour une territorialisation stratégique de l'action publique », 2001 Plus... . *Synthèses et recherches*, n° 57, p. 21-32.
- OZOUF-MARIGNIER M.-V. (1989). *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18^e siècle*. Paris : éd. de l'EHESS, 374 p.
- PALOMARES, E., RABHI H., SIMON P. (2001). « Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion. The case of Paris, France ». *Urbex*, 18, 112 p.
- PAUGAM S. (1991). *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris : PUF, 254 p.
- . (1993). *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*. Paris : PUF, 317 p.
- . (1996). « La constitution d'un paradigme ». dans S. PAUGAM (éd.), *L'exclusion, état des savoirs*. Paris : éd. la Découverte, p. 7-18.
- . (2000). *Le salarié de la précarité*. Paris : PUF, 437 p.
- . (2001). « Les formes contemporaines de la précarité et de l'exclusion en Europe » *Etudes rurales*, n° 159-160, p. 73-96.
- . (2005). *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris : PUF, 276 p.
- PAULUS F. (2004). *Coévolution dans les systèmes de villes : croissance et spécialisation des aires urbaines françaises de 1950 à 2000*. Thèse de Doctorat de Géographie. Paris : Université Paris 1, 406 p.
- PETONNET C. (1968). *Ces gens-là*. Paris : éd. Maspero, 263 p.
- PINÇON M., PINÇON-CHARLOT M. (1997). *Voyage en grande bourgeoisie*. Paris : PUF, 180 p.
- PONTHIEUX S. (2002). « La pauvreté en terme de conditions de vie : quatre profils de ménages ». dans *Données Sociales*. Paris : INSEE : p. 417-426.
- « Pourquoi le travail social ? » (1972). *Esprit*, n° 4-5.
- PRETECEILLE E. (1995). « Division sociale de l'espace et globalisation. Le cas de la métropole parisienne ». *Sociétés Contemporaines*, n° 22-23, p. 33-67.
- . (1996). « Inégalités fiscales et divisions sociales en Ile-de-France ». dans D. PUMAIN, F. GODARD (coord.), *Données urbaines. I*, Paris : éd. Economica, p. 31-43.
- . (2003). « Lieu de résidence et ségrégation sociale ». *Cahiers français*, 314, p. 64-69.
- PROFESSION BANLIEUE (1999). *Entre procédure et politique : les chefs de projets en Seine-Saint-Denis*. Saint-Denis : Profession Banlieue, 84 p.
- PUMAIN D., SAINT-JULIEN T. (1978). *Les dimensions du changement urbain*. Paris : CNRS, 202 p.
- ., (1997). *L'analyse spatiale. I. Localisations dans l'espace*. Paris : éd. Armand Colin, 168 p.
- ., (2001). *Les interactions spatiales*. Paris : éd. Armand Colin, 192 p.
- RAFFESTIN C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. Paris : éd. LITEC, 249 p.

- RAVON B. (2003). « Le travail social ». *Problèmes politiques et sociaux*, n° 890, 118 p.
- « Recherche, libertés et données publiques » (2000). *L'espace géographique*, n° 1.
- REY V. (1989). « Diviser pour gérer : les 3 maillages administratifs de la France ». *Mappemonde*, n° 4, p. 2-7.
- REY V., SAINT-JULIEN T. (dir.) (2005). *Territoires d'Europe. La différence en partage*. Paris : éd. ENS, 336 p.
- RHEIN C. (1986). « Extension de l'agglomération parisienne et transformations socio-démographiques de la Seine-banlieue 1954-1975 ». *Villes en parallèle*, n° 10, p. 40-66.
- . (1994a). « La ségrégation et ses mesures ». dans J. BRUN, C. RHEIN (éd.), *La ségrégation dans la ville*. Paris : éd. l'Harmattan, p. 121-161.
- . (1994b). « La division sociale de l'espace parisien et son évolution (1954-1975) ». dans J. BRUN, C. RHEIN (éd.), *La ségrégation dans la ville*. Paris : éd. l'Harmattan, p. 229-258.
- . (1998). « The working class, minorities and housing in Paris, the rise of fragmentation ». *GeoJournal*, n° 46, p. 51-62.
- . (2001). « Formes urbaines, structures sociales et dynamiques de peuplement : processus de polarisation socio-économique en Ile-de-France (1950-1990) ». dans *Entre Saint-Denis et Val-d'Oise, quels logements pour quelle population ? Enjeux, contraintes et leviers*. Saint-Denis : Centre de ressources Profession Banlieue, p. 9-32.
- RIBARDIERE A. (2003). « Des différenciations spatiales au sein des quartiers prioritaires ». *Insee. Ile-de-France. Regards sur...les disparités sociales et territoriales*, p. 29-33.
- . (2004). « Les territoires de la politique de la ville et leur environnement : une approche spatiale de la précarité sociale ». dans T. SAINT-JULIEN (org.), « Pour une réflexion sur les proximités spatiales dans la ville ». *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 81, p. 31-44.
- ., 2003, *Les quartiers prioritaires dans la diversité des espaces franciliens. Usages locaux d'un outil de la politique de la ville*, XXXIXème Colloque de l'ASRDLF, Lyon, 1, 2 et 3 septembre 2003.
- ., 2003, *Quand les mailles s'emmêlent... une mesure du recouvrement des cadres territoriaux des dispositifs d'insertion en Ile-de-France*, Poster présenté aux Sixièmes Rencontres de Théo Quant, Besançon, 20 et 21 février 2003.
- RIQUET P. (1987). « Le plexage de l'espace ». *L'espace géographique*, n° 3, p. 215.
- RONCAYOLO M. (1996). *Les grammaires d'une ville. Essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*. Paris : éd. de l'EHESS, 507 p.
- . (1997). *La ville et ses territoires*. Paris : éd. Gallimard, 285 p..
- ROSANVALLON P. (1981). *La crise de l'Etat providence*. Paris : éd. du Seuil, 192 p.
- . (1990). *L'Etat en France, de 1789 à nos jours*. Paris : éd. du Seuil, 378 p.
- . (1995). *La nouvelle question sociale*. Paris : éd. du Seuil, 227 p.
- SAGOT M. (2001). *Géographie sociale et pauvreté. 1. Les ménages pauvres franciliens et leurs conditions de logement*. Paris : IAURIF, 63 p.
- SAGOT M., LOUCHART P. (2002). *Géographie sociale et pauvreté. 4. Estimation d'un indicateur de richesse des ménages à une échelle infracommunale (étude exploratoire)*.

- Paris : IAURIF, 37 p.
- SAINT-JULIEN T. (ed.) (2001). *Atlas de France. Volume 14 : Territoire et aménagement*. Coord. par Y. Guermond. Paris : CNRS-GDR Libergéo – La Documentation Française, 114 p.
- SANCHEZ J.-L. (1996). *Action sociale. La décentralisation face à la crise*. Paris : éd. Odas, 123 p.
- . (2001). *Décentralisation : de l'action sociale au développement social*. Paris : éd. l'Harmattan, 216 p.
- SANDERS L. (1990). *L'analyse des données appliquées à la géographie*. Montpellier : G. I. P. RECLUS, 268 p.
- SAUVAITRE C. (2001). *Espaces de la pauvreté et territorialités des « exclus » dans le champ d'une ville moyenne : l'exemple de Pau*. Thèse de Doctorat de Géographie. Pau : Université de Pau, 441 p.
- SECHET R. (1996). *Espaces et pauvretés. La géographie interrogée*. Paris : éd. l'Harmattan, 213 p.
- . (1998). « Découper et tisser : les dispositifs d'emploi et d'insertion en Ile-et-Vilaine ». dans « Les découpages du territoire. Dixièmes entretiens Jacques Cartier. Lyon, les 8, 9 et 10 décembre 1997 », *Insee Méthodes*, n° 76, 77, 78, p. 313-329.
- . (2000). « Politiques d'emploi et territoires ». *Bulletin de l'association des géographes français*, n° 3, p. 238-251.
- SELIMANOVSKI C. (2001). *L'inscription spatiale de la pauvreté. Le cas de Strasbourg et du Bas-Rhin*. Thèse de Doctorat de Géographie. Strasbourg : Université Louis Pasteur, 441 p.
- SEN A. (1993). *Ethique et économie : et autres essais*. Paris : PUF (trad. fr. de *On Ethics and Economics*, Oxford ; New York, 1987), 364 p.
- SIMMEL G. (1998). *Les pauvres*. Paris : PUF (trad. fr. de *Der Arme*, Leipzig, 1908), 102 p.
- TABARD N. (1993). « Des quartiers pauvres aux banlieues aisées : une représentation sociale du territoire ». *Economie et Statistique*, n° 270, p. 5-22.
- « Territoires » (2002). *Informations Sociales*, n° 104.
- THAURIALE T. (2002). « Travail social et territoire ». *Informations sociales*, n° 104, p. 96-105.
- THISSE J.-F., WASMER E., ZÉNOU Y. (2004). « Ségrégation urbaine, logement et marchés du travail ». dans J.-P. FITOUSSI, E. LAURENT, J. MAURICE (éd.), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*. Paris : La Documentation Française, p. 139-169.
- THOMAS H. (1997). *La Production des exclus. Politiques sociales et processus de désocialisation sociopolitique*. Paris : PUF, 215 p.
- . (2002). « L'exclusion des pauvres. Nouveaux fondements de la lutte contre la pauvreté en France ». *Le genre humain. « La pauvreté saisie par le droit »*, n° 38, p. 95-112.
- TISSOT S. (2002). *Réformer les quartiers. Enquête sociologique sur une catégorie de l'action publique*. Thèse de Doctorat de Sociologie. Paris : EHESS, 531 p.
- . (2005). « Le développement social urbain : un travail social pacifié ? ». dans J. ION (éd.), *Le travail social en débat*. Paris : éd. la Découverte, p. 104-115.
- TISSOT S., POUPEAU F. (2005). « La spatialisation des problèmes sociaux ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, p. 4-9.

- « Travail en réseau » (2002). *Lien social*, n° 647.
- « Travail social : comment rallumer la flamme ? » (2005). *Le Journal de l'Action Sociale*, n° 98.
- VAN ZANTEN, A. (2001). *L'école de la périphérie*. Paris : PUF, 424 p.
- VANIER M. (2002). « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire ». dans B. DEBARBIEUX, M. VANIER (éd.), *Ces territorialités qui se dessinent*. Paris : éd. de l'Aube, p. 75-89.
- VERDES-LEROUX J. (1978). *Le travail social*. Paris : éd. de Minuit (2^e éd.), 259 p.
- VIEILLARD-BARON H. (1991). « Le ghetto : un lieu commun impropre et banal ». *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 49, p. 13-22.
- . (1994). *Les banlieues françaises ou le ghetto impossible*. La Tour d'Aigues : éd. de l'Aube, 157 p.
- . (2000). « Quartiers « sensibles » et politique de la ville : bilan d'une recherche ». *L'espace géographique*, n° 29, p. 237-254.
- WACQUANT L. (1992). « Pour en finir avec le mythe des cités-ghettos : les différences entre la France et les Etats-Unis ». *Annales de la recherche urbaine*, n° 54, p. 21-31.
- WILSON W. J. (1987). *The Truly Disadvantaged : the Inner City, the Underclass, and Public policy*. Chicago : Chicago University Press (trad. fr. *Les oubliés de l'Amérique*. Paris : Desclée de Brouwer, 1994), 254 p.
- WRESINSKI J. (1987). *Grande pauvreté et précarité économique et sociale. Séances des 10 et 11 février 1987, Conseil économique et social*. Paris : Direction des journaux officiels, 104 p.

2. Sources et documents officiels

- ANDRE P. (2005). *Sénat. Session ordinaire de 2004-2005. Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur l'avenir des contrats de ville*. 54 p.
- AUROUX J. (1998). *Réforme des zonages et aménagement du territoire : rapport à Monsieur le Premier ministre*. Paris : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), 130 p.
- BONNEMAISON G. (1983). *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*. Paris : La Documentation française, 219 p.
- BREVA C., PICARD P. (2001). *Ville : une nouvelle ambition pour les métiers. Septembre 2000, rapport au ministre délégué à la ville*. Paris : La Documentation française, 187 p.
- BRAVO J. (1999). *Instance d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France. Rapport final*. Paris : Préfecture d'Ile-de-France, Conseil régional d'Ile-de-France.
- CAVALLIER G. (1998). *Rapport d'étape. Premier ensemble de propositions pour l'élaboration des contrats de ville de la nouvelle génération*. Paris : Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), 28 p.
- CAVALLIER G. (1999). *Rapport final. Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*. Paris : Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), 39 p.
- Code de l'action sociale et des familles* (2005). Paris : éd. Dalloz.
- Code de la santé publique* (2005). Paris : éd. Dalloz.
- CIV (1999). *Dossier de presse du CIV du 14 décembre 1999. Le programme de renouvellement urbain*.
- COUR DES COMPTES (2002). *La politique de la ville. Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*. Paris, 333 p.
- DIV (2000a). *2000-2006. Une nouvelle ambition pour la politique de la ville*. Paris : DIV, 18 p.
- DIV (2000b). *Programme national des Grands Projets de Ville. Cahier des charges* (note technique).
- DIV (2002). *Contrats de ville 2000-2006 – Atlas régional*. Paris : DIV, 127 p.
- DIV (2005). *Observatoire national des zones urbaines sensibles. Rapport 2004*. Paris : DIV, 252 p.
- DUBEDOUT H. (1983). *Ensemble refaire la ville*. Paris : La Documentation française, 122 p.
- DE GAULLE ANTHONIOZ G. (1995). *La grande pauvreté. Evaluation des politiques de lutte contre la grande pauvreté, séances des 11 et 12 juillet 1995, Conseil économique et social*. Paris : Direction des journaux officiels.
- DELARUE J.-M. (1991). *Banlieues en difficultés : la relégation*. Paris : éd. Syros, 223 p.
- ODAS (2004). *Enquête sur l'organisation des territoires d'action sociale des départements*. Paris : ODAS.

- EPSTEIN R., KIRSZBAUM T. (2005). *Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des Contrats de ville 2000-2006. Rapport final*. Paris : Délégation Interministérielle à la Ville (DIV).
- Evaluation nationale de l'expérimentation des Projets Sociaux de Territoires (PST)* (2005). Paris : DIV, ADF, CNAF, DGAS, CSTS, Fors Recherche sociale.
- MAUROY P. (2000). *Refonder l'action publique locale*. Paris : La Documentation française, 192 p.
- MINISTERE DELEGUE AU LOGEMENT ET A LA VILLE - DIV (2005). *Assises nationales de la ville. 8 avril 2005. Contributions*. Paris, 221 p.
- MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES– Direction générale des collectivités locales (2004). *Intercommunalité : vers une couverture complète du territoire. Bilan au 1^{er} janvier 2004*.
- MISSION VILLE REGIONALE (2004). *Liste des contrats de ville*.
- OHEIX G.(1981). *Contre la précarité et la pauvreté. 60 propositions*. Paris, 140 p.
- PREFECTURE DU VAL-DE-MARNE (1999). *Communication de Francis Idrac, Préfet du Val-de-Marne devant la commission départementale de coopération intercommunale le 20 janvier 2000, sur la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999*.
- SCHWARTZ B. (1981). *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*. Paris : La Documentation française, 146 p.
- SUEUR J.-P. (1998). *Demain la ville. Rapport présenté au ministère de l'emploi et de la solidarité*. Paris : La Documentation française, 391 p.

* *

*

- CONSEIL GENERAL DE L'ESSONNE (2003). *Conseil Général de l'Essonne. Cahier des charges concernant l'accueil et l'accompagnement social*.
- CONSEIL GENERAL DE SEINE-ET-MARNE (1992a). *Conseil général de Seine-et-Marne. DASSMA. Etude en vue de la réorganisation territoriale. Réorganisation des services de la Direction de l'Action Sociale du Conseil Général*.
- CONSEIL GENERAL DE SEINE-ET-MARNE (1992b). *Conseil général de Seine-et-Marne. Mémoire du président du Conseil Général n° 5 / 01*.
- CONSEIL GENERAL DE SEINE-ET-MARNE (2000). *Conseil Général du Val-de-Marne. Rapport n°02-303. Communication relative à l'exercice des missions départementales dans les circonscriptions d'actions sanitaires et sociales*.
- CONSEIL GENERAL DE SEINE-ET-MARNE (2003). *Conseil général de Seine-et-Marne. Mémoire du président du Conseil Général n° nm 02323*.
- CONSEIL GENERAL DU VAL-DE-MARNE (2002). *Conseil Général du Val-de-Marne. Rapport n°02-303. Généralisation du projet « CASS 2000 » aux circonscriptions d'actions sanitaires et sociales*.
- CONSEIL GENERAL DES YVELINES (1996). *Conseil Général des Yvelines. Rapport n° 96-4-45. Réorganisation territoriale de la direction de l'action sociale*.

*

*

*

Contrat de Ville du Val-d'Yerres. 2000-2006.

Contrat de ville du Val-de-Bièvre. 2000-2006

Contrat de ville du Val-de-Seine 2000-2006

Contrat de ville 2000-2006 de Bagneux, Bourg-la-Reine, Sceaux et Fontenay-aux-Roses

Convention-cadre du Contrat de ville de Champigny-sur-Marne (2000-2006)

Convention cadre pour le contrat de ville 2000-2006 de l'agglomération melunaise

Convention-cadre intercommunale au titre de la Politique de la Ville entre l'Etat, le Conseil Général de Seine-Saint-Denis et les communes de Bagnolet, Montreuil, Noisy-le-Sec et Rosny-sous-Bois pour la période 2000-2006.

Convention-cadre Politique de la ville. Plaine Commune, Stains, La Courneuve. 2000-2006.

Convention-cadre pour le Contrat de Ville 2000-2006 de Montereau-Fault-Yonne.

Convention du Grand Projet de Ville (GPV) de Gennevilliers (2001).

Convention relative au « Projet Mantes en Yvelines II » entre l'Etat, la Région Ile-de-France, la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines, la commune de Mantes-la-Jolie, la commune de Mantes-la-Ville, la commune de Buchelay, la commune de Limay (2001).

Convention territoriale 2000-2006 au titre de la politique de la ville. Ville de Bagnolet.

Délibération du 12/12/2002 relative à la définition de l'intérêt communautaire, Communauté d'Agglomération du Val d'Yerres

Grand Projet de Ville de Villeneuve-la-Garenne (2001).

Ivry-sur-Seine – Vitry-sur-Seine. Contrat de Ville 2001 / 2006. Convention cadre.

Ivry-sur-Seine – Vitry-sur-Seine (Val-de-Marne). Préparation du contrat de Ville intercommunal 2000-2006. Convention cadre. Le contexte général des deux communes.

VILLE DE BAGNOLET – ORGECO (2000). Evaluation du contrat de ville 1994-1999. Elaboration du futur contrat de ville. Document d'étape diagnostic.

TABLE DES FIGURES

Figure IV.1 — Inégalités des revenus des ménages dans les communes franciliennes en 1999	83
Figure IV.2 — Schéma de la division sociale de l'espace résidentiel francilien, selon les inégalités de revenus des ménages	84
Figure V.1 — Trajectoire des huit types de contextes communaux sur « l'échelle intercommunale de la précarité », entre 1990 et 1999	105
Figure V.2 — Les contextes communaux de la précarité sociale en 1999	107
Figure V.3 — Localisation des dix territoires d'études	117
Figure V.4 — Les contextes infra-communaux de la précarité sociale en 1999	124
Figure VII.1 — Les « circonscriptions d'action sociale » (2004)	161
Figure VII.2 — Population des « circonscriptions d'action sociale »	163
Figure VII.3 — Les « circonscriptions d'action sociale » centrées sur un centre urbain en périphérie	171
Figure VII.4 — Limites des « circonscriptions d'action sociale » et limites cantonales en grande couronne (2004)	177
Figure VII.5 — « Circonscriptions d'action sociale » et position des communes dans le maillage cantonal en petite couronne (2004)	179
Figure VII.6 — Les territoires de l'intercommunalité en Ile-de-France (2004)	188
Figure VII.7 — « Circonscriptions d'action sociale » et territoires de l'intercommunalité (2004)	194
Figure VIII.1 — Organigramme simplifié de la direction dont dépend l'action sociale en Seine-Saint-Denis	199
Figure VIII.2 — Organigramme simplifié de la direction de la Vie Sociale des Hauts-de-Seine	201
Figure VIII.3 — Organigramme simplifié de la direction de l'Action Sociale de Seine-et-Marne	204
Figure VIII.4 — Organigramme simplifié de la direction de l'Action Sociale des Yvelines	205
Figure VIII.5 — Organigramme simplifié de la Direction solidarités de l'Essonne	207
Figure VIII.6 — Organigramme simplifié de la direction chargée de la prévention et de l'action sociale du Val-de-Marne	208
Figure VIII.7 — Les maillages de quatre institutions partenaires (2004)	224
Figure VIII.8 — Représentation de la superposition des limites du maillage des circonscriptions d'action sociale et de celles des trois maillages partenaires	229
Figure VIII.9 — Représentation de la superposition des limites des quatre maillages partenaires	232
Figure VIII.10 — L'indice de concordance	234

Figure VIII.11 — Représentation de la concordance du maillage des circonscriptions d'action sociale avec les trois maillages partenaires	235
Figure VIII.12 — Confrontation de l'indice de concordance pondéré par la population et de l'indice non pondéré	238
Figure X.1 — Les contrats de ville franciliens du XIIème plan (2000-2006)	278
Figure X.2 — Position des communes urbaines, signataires d'un contrat de ville et non-signataires, sur les deux premières dimensions définissant les contextes communaux de précarité sociale en 1999	280
Figure X.3 — Contrats de ville et contextes communaux de précarité	282
Figure X.4 — Contrats de ville et EPCI concernés par la politique de la ville en 2005	294
Figure X.5 — Les associations intercommunales de la ville de Bagnolet dans le domaine de la politique de la ville	294
Figure X.6 — Des quartiers prioritaires de la politique de la ville à la croisée de frontières communales	298
Figure XI.1 — Position des îlots, classés ZUS et hors ZUS, sur les deux premières dimensions de la structure infra-communale de la répartition de la précarité	311
Figure XI.2 — Evolution du profil des ZUS et de leur environnement entre 1990 et 1999	316
Figure XI.3 — Evolution du profil des ZUS du contrat de ville d'Aulnay-sous-Bois/Le Blanc-Mesnil/Sevran/Dugny, entre 1990 et 1999	318
Figure XI.4 — Evolution du profil des ZUS du contrat de ville de la Boucle de Gennevilliers, entre 1990 et 1999	318
Figure XI.5 — Evolution du profil des ZUS du contrat de ville de Plaine Commune, entre 1990 et 1999	319
Figure XI.6 — Evolution du profil des ZUS du contrat de ville du Sud Seine-Saint-Denis, entre 1990 et 1999	320

TABLE DES TABLEAUX

Tableau III.1 — Le « risque de pauvreté » en France et dans les pays de l'UE selon Eurostat, en 2000	64
Tableau III.2 — Evolution du nombre de ménages pauvres depuis 1970	65
Tableau III.3 — Evolutions des inégalités de revenus dans la société française	66
Tableau IV.1 — Répartition des communes et de la population francilienne dans les sept types communaux	78
Tableau IV.2 — Répartition des ménages pour chaque type de communes, selon les déciles franciliens de revenu, en % (« profils en lignes »)	79
Tableau IV.3 — Répartition des ménages de chaque décile francilien de revenu selon les sept types de communes de résidence, en % (« profils en colonnes »)	80
Tableau V.1 — Corrélations entre les indicateurs de précarité sociale en 1999, échelon communal	100
Tableau V.2 — Profil moyen des huit types de communes (en %)	105
Tableau V.3 — Corrélations entre les indicateurs de précarité sociale en 1999, échelon des îlots	119
Tableau V.4 — Profil moyen des huit types d'îlots (en %)	122
Tableau VII.1 — La taille des circonscriptions d'action sociale en nombre de communes	162
Tableau VII.2 — La taille des circonscriptions en nombre d'habitants (en 1999)	164
Tableau VII.3 — Contextes communaux de précarité et taille des circonscriptions d'action sociale, pour les communes de taille intermédiaire en Seine-Saint-Denis (entre 20 000 et 40 000 habitants)	166
Tableau VII.4 — Relation entre la morphologie des « circonscriptions d'action sociale » et des cantons, pour les communes de la Seine-Saint-Denis	180
Tableau VII.5 — Relation entre la morphologie des « circonscriptions d'action sociale » et des cantons, pour les communes des Hauts-de-Seine	180
Tableau VII.6 — Relation entre la morphologie des « circonscriptions d'action sociale » et des cantons, pour les communes du Val-de-Marne	181
Tableau VIII.1 — Nombre de mailles composant les découpages en « circonscriptions d'action sociale », CLI, missions locales ou PAIO et secteurs psychiatriques adultes ...	228
Tableau VIII.2 — Superposition des limites du maillage des circonscriptions d'action sociale et de celle des trois maillages partenaires	228
Tableau VIII.3 — Classement des segments de frontières communales selon les limites des mailles supportées	233
Tableau VIII.4 — Mesure de la concordance entre le maillage des circonscriptions d'action sociale et les trois maillages partenaires (maille communale non pondérée par la population)	236

Tableau VIII.5 — Mesure de la concordance entre le maillage des circonscriptions d'action sociale et les trois maillages partenaires (maille communale pondérée par la population)	237
Tableau X.1 — Profil des communes signataires d'un contrat de ville (contexte de précarité en 1999)	281
Tableau X.2 — Part des communes signataires dans le total des communes de chaque type de contexte de précarité en 1999 (en %)	281
Tableau X.3 — Contrats de ville étudiés et intercommunalité	300
Tableau XI.1 — Profil des îlots classés ZUS au regard de la précarité sociale	307
Tableau XI.2 — Part des îlots classés ZUS, dans le total des îlots de chaque type en 1999 (en %)	308

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	1
SOMMAIRE	2
INTRODUCTION GENERALE	3
PARTIE 1. ETUDIER LES TERRITOIRES DE L’ACTION PUBLIQUE CONTRE LA PRECARITE	9
Chapitre 1. L’action sociale départementale et la politique de la ville, deux politiques publiques contre la précarité sociale	12
1. Action publique, politique publique : éléments de définition	12
2. L’action publique contre la précarité sociale	14
3. Les mutations de l’action publique	16
3.1. La remise en cause de l’Etat providence	17
3.2. La décentralisation de l’action sociale	20
3.3. La coopération entre collectivités territoriales et la mise en œuvre de politique « multi-niveaux »	24
4. L’action sociale départementale	25
4.1. Définition	25
4.2. Remise en cause et transformation du travail social	29
5. La politique de la ville	32
5.1. Politique de la ville et action sociale	33
5.2. Essai de définition	34
Chapitre 2. Approche spatiale et choix méthodologiques	39
1. L’approche spatiale en question	39
2. Le maillage territorial, un objet de recherche	40
2.1. Maillage et projet politique	41
2.2. Maillages et discontinuités	42
2.3. Les recompositions territoriales à la française	42
3. Questions posées par les maillages de l’action publique de lutte contre la précarité	43
4. Les choix d’une démarche	45
4.1. La genèse des mailles	45
4.2. Le dessin des mailles	46
4.3. Les fonctions des mailles	46
5. Choix méthodologiques	47
5.1. Approches quantitatives	47
5.2. Cartographie des divisions sociales de l’espace et des divisions administratives	50
5.3. Méthodes qualitatives	51

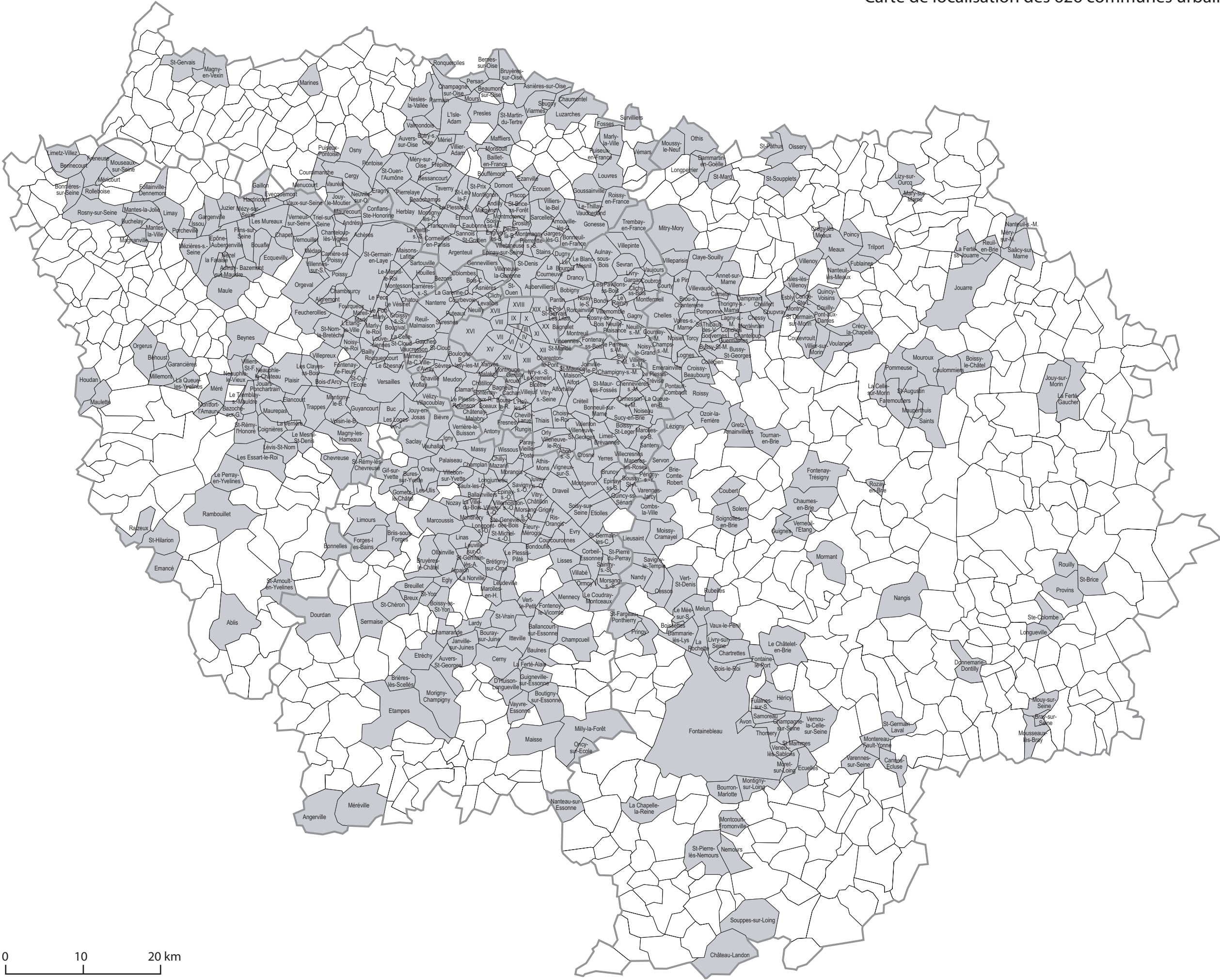
PARTIE 2. PRECARITE SOCIALE : FORMES SOCIALES, FORMES SPATIALES	57
Chapitre 3. Caractéristiques de la précarité dans la société française contemporaine ...	61
1. Apports et limites d'une approche par les revenus	63
1.1. Les instruments de mesure	63
1.2. La pauvreté dans la société française : données de cadrage.....	63
1.3. Une approche monétaire à approfondir	66
2. Une précarité aux multiples facettes	68
2.1. Des handicaps qui se cumulent	68
2.2. La mise en évidence de processus.....	69
3. Catégorisation statistique et catégorisation administrative	69
3.1. « On est pauvre parce qu'on est secouru ».....	70
3.2. De la catégorie d'action à la catégorie d'observation	71
Chapitre 4. La division sociale de l'espace francilien du point de vue des inégalités de richesse des ménages	75
1. Riches et pauvres dans les communes franciliennes.....	77
1.1. Aux deux extrêmes de l'échelle sociale	78
1.2. Les communes de « classes moyennes ».....	81
1.3. Les communes renfermant une forte diversité sociale.....	82
2. Une organisation spatiale radio-concentrique	82
2.1. Une logique sectorielle.....	82
2.2. Une logique concentrique.....	87
2.3. Une logique nucléaire.....	89
Chapitre 5. Les contextes locaux de la précarité sociale.....	91
1. Les « effets de contexte » en débats	92
2. Les contextes communaux de précarité sociale	94
2.1. Les indicateurs de précarité sociale retenus	94
2.2. Les dimensions de la précarité sociale dans les communes franciliennes	102
2.3. Les contextes communaux de la précarité sociale en Ile-de-France	104
3. Les contextes de précarité sociale observés à l'échelon infra-communal.....	113
3.1. Dix territoires d'études, un référentiel commun	114
3.2. Les dimensions infra-communales de la précarité sociale.....	117
3.3. Les contextes infra-communaux de la précarité sociale.....	121
PARTIE 3. LES DECOUPAGES DE L'ACTION SOCIALE DEPARTEMENTALE, ENTRE TERRITOIRES PROFESSIONNELS, TERRITOIRES DE GESTION ET TERRITOIRES POLITIQUES.....	133
Chapitre 6. A chaque département, ses logiques de découpages	137
1. L'héritage des découpages en circonscriptions et en secteurs	137
2. Les « circonscriptions » d'action sociale : redécoupage versus héritage.....	139
2.1. Les « unités d'action sociale » de la Seine-et-Marne.....	140
2.2. Les « espaces territoriaux » des Yvelines	143
2.3. Les « maisons des solidarités » de l'Essonne.....	146
2.4. La pérennité du découpage en « circonscriptions » d'action sociale dans la proche couronne	147
3. Un niveau intermédiaire entre les « circonscriptions » et le conseil général ?	149

4. Orientations pour la mise en œuvre locale de l'action sociale	150
4.1. Sectoriser ou déssectoriser ?	150
4.2. Points d'accueil uniques ou multiples ?	155
Chapitre 7. Le dessin des « circonscriptions d'action sociale »	159
1. La taille des mailles, un principe de base du découpage.....	160
1.1. A l'échelon de la région, la forme du maillage épouse celle du gradient de la densité de la population	160
1.2. Les mailles mono-communales dans les départements du centre	164
1.3. Les modèles observés en grande couronne	168
2. Circonscriptions d'action sociale et cantons : l'influence d'un découpage électoral	173
2.1. Le canton, une maille électorale controversée	174
2.2. Morphologie des cantons franciliens.....	176
2.3. Influence du découpage cantonal sur celui des circonscriptions d'action sociale : hypothèses	178
2.4. Le canton invisible dans les « circonscriptions » de la petite couronne	179
2.5. L'empreinte inégale de la trame cantonale en grande couronne	182
3. Les circonscriptions d'action sociale et les dynamiques intercommunales	184
3.1. Les spécificités de l'intercommunalité en Ile-de-France	186
3.2. Le maillage en EPCI à fiscalité propre.....	189
3.3. Les « nouveaux » territoires de l'intercommunalité.....	192
3.4. Circonscriptions d'action sociale et territoires de l'intercommunalité : confrontation	193
Chapitre 8. La mise en œuvre de l'action sociale dans les maillages.....	197
1. La maille, cadre d'exercice de compétences	198
1.1. Des maillages spécifiques pour l'action sociale.....	198
1.2. Le choix de mailles pluridisciplinaires, pour décloisonner les compétences.....	202
1.3. Les circonscriptions, lieux de déconcentration	210
1.4. Les circonscriptions d'action sociale gérées par les communes	211
2. La maille, espace de partenariat	213
2.1. Les découpages du territoire, un outil pour les politiques partenariales des départements ?.....	215
2.2. Quand les mailles s'emmêlent... Maillage des circonscriptions d'action sociale et maillages des partenaires.....	221
2.3. Les partenariats avec les acteurs locaux.....	239
PARTIE 4. LES DECOUPAGES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE, AU-DELA DE LA DISCRIMINATION TERRITORIALE POSITIVE ?	251
Chapitre 9. Les cadres locaux de la mise en œuvre de la politique de la ville	255
1. Des contrats de ville pour une politique à l'échelon de l'agglomération.....	255
1.1. Le contrat de ville, expression et moyen d'une solidarité urbaine.....	256
1.2. Une démarche intercommunale.....	257
1.3. La spécificité francilienne	258
1.4. Des périmètres définis en concertation avec l'Etat	258
1.5. Une structure à deux niveaux	259
2. Les multiples zonages de la « géographie prioritaire »	259

2.1. Les « zones urbaines sensibles »	259
2.2. Une « géographie prioritaire » définie à l'échelon local dans les contrats de ville	264
2.3. Des opérations urbaines d'exception, définies à l'échelon national	264
3. Contexte institutionnel de la mise en œuvre locale de la politique de la ville	266
3.1. Le pilotage des différents dispositifs.....	266
3.2. Une politique intégrée aux services municipaux.....	268
3.3. Financement et mise en œuvre des actions	272
Chapitre 10. Les contrats de ville franciliens	275
1. Les « villes » de la politique de la ville.....	275
1.1. Les contrats de ville dans l'espace francilien.....	275
1.2. Le profil des communes signataires	279
1.3. Profils des regroupements intercommunaux	285
2. Les logiques des intercommunalités de la politique de la ville.....	287
2.1. Confrontations des contours des contrats de ville et des EPCI.....	287
2.2. Des quartiers d'habitat social en partage.....	296
3. L'intercommunalité des contrats de ville en question.....	300
3.1. La fragilité des intercommunalités restreintes aux contrats de ville	300
3.2. Un projet communautaire à construire	302
Chapitre 11. Positions et usages des quartiers prioritaires	305
1. Caractéristiques et trajectoires des « quartiers » de la politique de la ville	306
1.1. Le profil socio-spatial des ZUS.....	306
1.2. Les îlots classés ZUS, et les autres.....	309
1.3. Division sociale de l'espace et limites des quartiers prioritaires	320
2. Le quartier prioritaire : usages locaux d'un outil de la politique de la ville	325
2.1. Les définitions locales de la « géographie prioritaire »	326
2.2. Usages du quartier prioritaire et répartitions spatiales de la précarité sociale	329
2.3. Le point de vue des représentants de l'Etat sur le principe du quartier prioritaire	334
CONCLUSION GENERALE	339
ANNEXES.....	347
BIBLIOGRAPHIE	439
1. Références générales	439
2. Sources et documents officiels.....	452
TABLE DES FIGURES	455
TABLE DES TABLEAUX.....	457
TABLE DES MATIERES.....	459

CARTE DE LOCALISATION DES 626 COMMUNES URBAINES FRANCILIENNES (HORS TEXTE)

Carte de localisation des 626 communes urbaines franciliennes



Précarité sociale : quand les mailles s'en mêlent. Etude des découpages territoriaux de l'action sociale départementale et de la Politique de la Ville en Ile-de-France

Résumé :

Ce travail porte sur les maillages du territoire utilisés pour mettre en œuvre l'action publique contre la précarité sociale. Il interroge la non-concordance de ces découpages et partant, cherche à comprendre les raisons d'être de chacun. A partir de l'exemple de l'action sociale départementale et de la politique de la ville en Ile-de-France, on s'interroge sur les relations entre les principes de découpages et le dessin des mailles d'une part, et les fonctions associées aux mailles et les usages qui en sont fait, d'autre part. On porte une attention particulière à la confrontation du tracé des mailles avec les répartitions spatiales de la précarité sociale. Une première partie justifie l'approche spatiale retenue pour aborder les deux politiques publiques. Une seconde partie est consacrée à la mise en évidence des divisions socio-spatiales de la région francilienne, puis à la définition des contextes locaux de la précarité sociale, à l'échelon communal et infra-communal. Dans une troisième, on aborde les maillages de l'action sociale départementale, en cherchant à faire la part de ce qui, dans ces maillages, relève du territoire « professionnel », des impératifs gestionnaires ou encore du territoire politique. La quatrième partie porte sur les cadres territoriaux dans lesquels est mise en œuvre la politique de la ville, en interrogeant en particulier l'intercommunalité des contrats de ville franciliens ainsi que les usages et les représentations associés aux « zones urbaines sensibles ». Au final, la discordance des maillages apparaît davantage comme le signe, que la cause, des difficultés des institutions et des professionnels à coordonner leur action.

Mots-clés : maillages, précarité sociale, action sociale départementale, Politique de la Ville, Ile-de-France

Studies in Territorial Divisions used by Social and Urban Policies to fight Poverty : the Case of Ile-de-France

Summary :

This study deals with the territorial divisions used by the social integration policies to fight social insecurity. The superimposing (or not) of these territorial divisions and the reason why they do exist are the two principle themes of this research. Analysing both social policy led by the “départements” and urban policy (“Politique de la Ville”) in Ile-de-France helps focusing on the relationships between the principle defining these divisions and the way they are actually materialized. It also gives the opportunity to define the exact function of these same divisions and the way people use them. All these elements are compared with the spatial distribution of urban poverty. The study is developed in four parts. Firstly, the spatial approach of these two policies is justified. In the second part, the socio-spatial divisions in Ile-de-France are highlighted and the local contexts of social insecurity are defined, at the municipality and neighbourhood levels. In the third part, we study the territorial divisions used by social policies (of departments), trying to distinguish there professional, management and political aspects. In the last part, the analysis focuses on territorial divisions in use in urban policies (“Politique de la Ville”). We observe how the municipalities incorporated by contractual agreement in a same territorial division (“Contrat de ville”) cooperate. We also analyse the perception and the way the priority urban zones (“Zones Urbaines Sensibles”) are implemented by the actors involved. All things considered, the distortions between these various territorial divisions seem to be less the cause than an indication of the difficulties met by the professionals and the different institutions to coordinate their policies.

Key Words : territorial divisions, poverty, social policy, urban policy, Ile-de-France

Géographie humaine

UFR 08–Géographie, Université Paris 1–Panthéon-Sorbonne, Institut de Géographie, 191 rue Saint-Jacques, 75005 Paris

Géographie-Cités – UMR 8504. Equipe P.A.R.I.S., 13 rue du Four, 75006 Paris